

HISTOIRE
DE
l'Echelle mobile des Céréales
EN FRANCE

PAR

Edouard DENAIS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1901 à 2 heures 1/2

Président : M. SOUCHON, professeur

Suffragants { MM. JAY
BOURGUIN } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot. V^e Arrond^t

L. LAROSE DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

POUR LE DOCTORAT



HISTOIRE

DE

l'Echelle mobile des Céréales EN FRANCE

PAR

Edouard DENAIS

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1901 à 2 heures 1/2

Président : M. SOUCHON, professeur

*Suffragants { MM. JAY
BOURGUIN } professeurs.*



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot. V^e Arrond^t

L. LAROSE DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

HISTOIRE DE L'ÉCHELLE MOBILE

DES

CÉRÉALES EN FRANCE

PRÉFACE

L'éternelle question de la protection et du libre échange ne présente, en aucune matière, une importance aussi considérable que lorsqu'il s'agit de soumettre, à l'un ou à l'autre de ces régimes douaniers, les substances nécessaires à l'alimentation de l'homme, et, au premier rang, les céréales. Il est impossible aux peuples civilisés de se passer de grains, et, surtout, de blé, qui, dans l'état actuel de la civilisation, constitue la base de l'alimentation publique. Une nation n'est donc pas libre, comme elle l'est pour beaucoup d'autres objets, qu'elle ne peut produire que dans des conditions défavorables, de res-

treindre sa consommation sur ce point ; dès lors, il lui faut, ou bien consentir à être tributaire de l'étranger ou de ses colonies, comme l'est l'Angleterre, pour une denrée de toute première nécessité, — dépendance qui, dans certaines circonstances, peut être la cause d'effroyables calamités — ou bien, coûte que coûte, atteindre, du moins à très peu de chose près, la production nécessaire à sa consommation.

Cette seconde manière de voir fut celle de tous les peuples au Moyen Age ; à cette époque les guerres continuelles, les difficultés de toute sorte, entra-vaient les communications, par suite la constitution de tout commerce un peu étendu, même entre provinces de la même nation.

Cette nécessité de tout tirer de son propre fonds, d'occasionnelle et d'extrinsèque qu'elle était, devint bientôt, en matière de grains, une nécessité de principe, sanctionnée par le pouvoir législatif, qu'il s'agit de règlements locaux, d'ordonnances, d'arrêts de Parlement, ou de vœux d'États généraux.

Chaque chef, en effet, à quelque degré de la hiérarchie qu'il fût placé, qui avait, moralement, la responsabilité de la subsistance d'une région, si petite fût-elle, craignait de voir distraite une partie quelconque de ce qui devait assurer cette subsistance ; aussi, les exportations furent-elles, partout, interdites, avec la plus extrême rigueur.

Les importations, au contraire, qui ne pouvaient qu'augmenter le fond de notre consommation, étaient laissées entièrement libres ; les interdictions à l'exportation existant, d'ailleurs, identiques, à peu près chez tous les peuples, rendaient ces importations presque nulles.

La question, du moins celle de principe, était donc beaucoup plus simple pour le législateur, au Moyen Age, où l'orientation de la réglementation était dirigée, tout entière, vers un seul but : éviter la famine, — qu'aujourd'hui, où le développement des idées économiques a fait comprendre la complexité du problème.

On a vu que deux intérêts, opposés en apparence, indissolublement liés en fait, se trouvent ici inéluctablement en présence : l'un, celui du consommateur, d'avoir, toujours, à sa disposition, la quantité de grains nécessaire, et ce, à un prix minime ; l'autre, celui du producteur, de pouvoir retirer de son travail une rémunération suffisante ; car il ne peut, assurément, continuer le genre de culture qu'on lui demande, que si le prix auquel il vend ses grains lui permet d'assurer sa propre vie. Il est impossible, à moins de revenir à la barbarie et à l'esclavage, d'exiger d'une partie de la population qu'elle se ruine et se tue à faire vivre l'autre ; une telle situation ne saurait se prolonger sans transformer rapidement les campagnes en désert.

Comment résoudre le problème ?

L'on y travaille depuis un siècle, sans avoir trouvé de solution définitive.

L'Angleterre après avoir cherché, tâtonné longtemps, s'est décidée, depuis un demi-siècle, à rayer la question de son programme. Grâce aux conditions spéciales, que lui font sa position géographique, ses immenses colonies et sa marine puissante qui relie entre elles, les diverses parties de son immense empire, la grande Bretagne a abandonné la culture des céréales ; elle trouve plus d'avantage à utiliser son activité et ses forces, dans l'extraction des richesses enfermées au sous-sol de son territoire, la mise en œuvre des matières premières que sa flotte lui apporte du monde entier, la création et le développement de son industrie, longtemps, sans rivale. Elle s'est donc résignée à tirer du dehors ce qui est nécessaire à la nourriture de sa population, comptant sur ses vaisseaux pour assurer son approvisionnement.

La France ne peut, sagement, suivre une ligne de conduite semblable. Placée par la nature, dans des conditions très favorables à la culture des céréales, ce n'est pas pour elle un sacrifice exigé par sa sécurité que de s'y livrer. Mais en France, en présence d'une production de grains qui, dans les années moyennes, suffit à la consommation de la nation, la lutte devait se montrer ardente, entre les intérêts

des consommateurs et ceux des producteurs. Cette lutte n'est pas terminée.

Mais, avant de pratiquer successivement au siècle dernier, le système du libre échange de 1861 à 1885, puis le système de la protection en vigueur encore à l'heure présente, un autre système a régné, très important et par son principe et par sa durée d'application, qui prétendait concilier, pour le bien général les deux intérêts en présence. C'est l'histoire, en France, de ce système, célèbre sous le nom de « Système de l'Échelle Mobile », ou plus simplement l'« Échelle Mobile », qui va faire l'objet de notre étude.

INTRODUCTION HISTORIQUE

Pendant tout le cours du Moyen Age et de l'Ancien Régime, l'intérêt immédiat du consommateur prédomine sans hésitation aucune ; il est même le seul, pense-t-on, qui soit digne d'être envisagé. Eviter aux populations les horreurs des disettes, tel est le but que se proposent les autorités administratives. Il faut donc laisser pénétrer le plus de grains qu'il est possible sans en laisser jamais sortir.

Il semble que la France, se trouvant dans des conditions heureuses, qui lui permettent de suffire, à peu près, par sa culture, à ses besoins en céréales, aurait dû, malgré le peu de secours, que pouvait lui offrir l'importation, à une époque où les difficultés des communications internationales et les prohibitions à l'exportation identiques chez nos voisins rendaient cette importation insignifiante — ne connaître la famine, qu'à de très rares intervalles, et

seulement dans les années calamiteuses, où la récolte présentait un déficit considérable, dans tout le royaume.

Malheureusement, chaque province, chaque bailliage, chaque seigneurie ; plus tard, chaque intendance se considérait comme une nation étrangère, par rapport aux régions voisines ; elle posait, à ses limites, les mêmes prohibitions à la sortie qui existaient aux frontières, si bien que, fréquemment, la famine la plus cruelle dévastait une région, alors que le grain était en surabondance, dans la contrée limitrophe où le cultivateur était réduit à livrer ses produits aux plus bas prix.

Les rois essayaient de réagir contre cet abus ; mais leurs édits restaient impuissants contre les préjugés aveugles de l'opinion publique.

Par une Ordonnance de 1256, Saint-Louis prescrit « que nul de ses officiaux ne fit défenses de porter vin, ne blés, ne autres marchandises par le royaume, ou hors du royaume », mais cette prescription reste lettre morte.

Jusqu'en 1763, date à laquelle sont abolis sans retour les principaux obstacles au commerce intérieur des céréales, la législation sur le commerce des grains, reste dans un état voisin de la barbarie. Elle était privée de toute loi permanente. Chaque fois que la nature amène des périodes d'abondance ou de disette, il faut proclamer des édits, rendre des

lettres patentes, demander des arrêts aux Parlements pour secourir tantôt le producteur, tantôt le consommateur.

Sous François II, un bureau de huit commissaires est chargé d'accorder ou de refuser des passe-ports pour la sortie des grains, selon l'état de la récolte. En 1567, le prix du quintal de blé s'élève à 23 fr. 65 en moyenne. En 1571, Charles IX rend un édit, ordonnant aux baillis et sénéchaux de lui envoyer, chaque année, au mois d'août, l'état des grains récoltés, afin que le roi et son conseil puissent fixer les quantités susceptibles d'être enlevées, soit pour les autres provinces, soit pour l'étranger.

Ces précautions n'empêchent pas le prix du quintal de froment de s'élever à 44 fr. 52 en 1573 et 1574.

Mais si les rois se montrent favorables au moins en principe à la libre circulation des grains dans l'intérieur du royaume, ils regardèrent toujours avec défaveur le commerce extérieur, ou plutôt le commerce d'exportation qui seul pouvait avoir de l'importance pour notre pays. Leur conception économique au résumé était la même que celle des autorités locales qu'ils critiquaient, mais leur pouvoir s'étendant sur une région plus vaste, les frontières qu'ils imposaient au champ des opérations commerciales étaient moins étroites, tout naturellement.

Le préjugé était identique à tous les degrés de l'échelle ; aussi devait-il être long à s'effacer. Il

n'était pas éteint dans nombre d'esprits éclairés en 1832, au sujet du commerce extérieur et subsistait encore à cette époque dans la masse des populations pour qui, le plus souvent, le commerce offrait le même danger qu'il exportât à l'intérieur ou à l'extérieur (1).

Au Moyen Age, les seigneurs s'étaient attribués le droit de prohiber ou d'autoriser l'exportation des blés. Les officiers royaux contestaient l'autorité des seigneurs sur ce point comme sur beaucoup d'autres, et dès que la royauté se crut en mesure d'imposer sa volonté, une ordonnance promulguée en novembre 1539, par François I^{er}, abrogea en bloc toutes les autorisations et défenses privées et posa le principe de l'interdiction de la sortie des grains hors du royaume. L'Ordonnance du 4 Février 1567 et l'édit de juin 1571 réglèrent les détails de l'exportation

(1) Voici comment s'exprimait à ce sujet le 29 mars 1832, M. d'Argout, ministre de l'agriculture : « Du moment où la loi a déclaré et proclamé qu'on peut affamer un pays en permettant les exportations, le peuple peut faire une fausse, dangereuse et criminelle application de ce principe : « La France sera affamée si on laisse sortir des grains, peut-il dire ; mais notre arrondissement, notre canton, notre commune seront pareillement affamés si nous laissons sortir les grains qui s'y trouvent ; — ce qui est vrai pour le royaume ne peut être faux pour la commune. » Hâtez-vous d'effacer de nos lois ce principe funeste... Que désormais la France entière sache que la liberté de la circulation des grains est chose sacrée aux frontières comme à l'intérieur. »

des grains, conformément aux principes des autorisations royales. C'est dans cet édit de juin 1571 que le droit exclusif du roi à autoriser l'exportation des grains en pays étrangers est proclamé d'une façon formelle. A partir de cette date, le roi ne laissera pas empiéter sur son privilège.

En montant sur le trône, Henri IV prohibe l'exportation des blés, puis l'autorise par lettres patentes du 26 février 1601. A compter de cette époque et pendant une longue période, coupée par de brusques et très courtes interdictions, comme en 1626, le droit d'exporter est la règle. Dans un édit de janvier 1629, Louis XIII juge utile de rappeler le droit qu'a le roi d'interdire ou d'autoriser l'exportation, suivant l'état des récoltes.

Au début du règne de Louis XIV, l'exportation est permise. Un arrêt du Conseil, rendu en 1657, motive cette permission sur ce que « les habitants des provinces, étant contraints de vendre le blé à vil prix, n'avaient pas de quoi payer leurs tailles et autres impositions. » Le quintal de froment valait alors 21 francs en moyenne.

Mais après la famine de 1661-1662, Colbert soumet l'exportation des grains à un contrôle attentif. Des arrêts successifs autorisent l'exportation des grains en franchise, depuis le 20 mai 1669 jusqu'au 31 décembre 1671. A cette date un nouvel arrêt oblige les exportateurs à payer la moitié des droits établis en

1567 et 1571, du 1^{er} janvier 1672 au 1^{er} janvier 1673, et dès octobre 1672 l'autorisation est prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 1674.

Enfin, en présence de l'abondance des récoltes, un arrêt du 23 avril 1673 décharge de tous droits l'exportation des grains. Dans les premiers mois de 1674, l'exportation est continuée aux mêmes conditions ; mais sous prétexte que la franchise porte un grave préjudice au Trésor, un arrêt du Conseil du 29 avril ordonne « que les grains paieront les droits de sortie suivant le tarif. » Le 11 septembre 1677, un arrêt du Conseil interdit toute exportation.

Avec ces alternatives de franchise et de taxes, l'exportation resta donc autorisée huit ans de suite, du 20 mai 1669 au 11 septembre 1677. Pendant les deux années qui suivirent et la première moitié de 1680, des autorisations d'exporter furent accordées à certaines provinces : Languedoc, Provence, Picardie, Champagne. Le 1^{er} juin 1680, ces autorisations sont étendues à tout le royaume, sous réserve du paiement des droits « ordinaires et accoutumés », mais dès le 21 juin 1681, ces autorisations sont supprimées. Peu de temps avant sa mort, le 7 août 1683, Colbert permet de nouveau l'exportation. Moins d'un an après, son successeur Le Peletier, la suspend encore (17 juin 1684).

Le 23 février 1686, il autorise la sortie des blés et

proroge cette autorisation par arrêts, successifs jusqu'au 30 septembre 1687.

Par ce court aperçu il est facile de voir que toute opération à long terme était impossible, d'autant plus que ces autorisations n'étaient jamais accordées que pour six mois ou un an au maximum et que leur renouvellement ordonné au dernier moment était toujours incertain.

La Déclaration du 22 décembre 1698 interdit formellement toute exportation. Elle ne fait que rappeler la tradition de notre législation « car, dit-elle, la traite des blés et autres grains hors du royaume, sans permission expresse, a toujours été très rigoureusement défendue par les ordonnances des rois. »

Mais si la famine de 1698 et 1699 fut cruelle dès 1702 en raison de l'abondance du blé, deux arrêts du Conseil en date des 29 mai et 30 septembre autorisèrent l'exportation, d'abord par les frontières de quelques provinces, puis par toutes pour un délai de six mois et sans l'acquit d'aucun droit.

Ces permissions sont renouvelées de six mois en six mois et l'exportation reste libre presque sans interruption jusqu'au 1^{er} octobre 1708.

La famine de 1709 amena un revirement complet. Le gouvernement qui ne l'avait aucunement prévue prit les mesures les plus rigoureuses. Un arrêt de septembre 1710 confirmé en 1711 et 1712 punit de mort l'exportation des grains.

L'exportation fut de nouveau permise en 1715 et maintenue jusqu'au 1^{er} septembre 1719.

En septembre 1719, l'autorisation n'est pas renouvelée.

Le 13 mars 1720, sur le rapport de Law, un arrêt du Conseil autorise l'exportation sans y assigner de terme, mais les droits sont élevés au triple.

Le 3 mai 1723, le gouvernement interdit toute exportation. En 1731, cette interdiction est renouvelée.

Le principe de l'exportation libre ne devient être admis à nouveau qu'en 1763.

Le régime des permissions spéciales et strictement limitées, qui fut appliqué pendant toute cette période, profita surtout à Marseille, à La Rochelle, à la Bretagne et au Poitou.

Ainsi un arrêt du Conseil du 8 décembre 1723 garantit à Marseille, sans mention de terme et moyennant l'acquit des droits accoutumés, liberté complète d'importation et d'exploitation. Cet arrêt resta en vigueur jusqu'en 1764.

Il y eut pour d'autres provinces : Bretagne, Poitou, Languedoc, Picardie, Artois, Flandre, des permissions temporaires.

L'arrêt du 21 novembre 1763 accorde la libre exportation des farines ; cette liberté est étendue successivement à la sortie des grains, le froment et le méteil exceptés.

Ces deux exceptions disparaissaient en vertu de l'édit du 19 juillet 1764, qui autorisait le commerce extérieur de tous les grains.

Mais à la suite de la hausse des prix, dès 1767, l'exportation des grains a à peu près totalement cessé, presque tous les ports ayant été successivement fermés, en vertu de l'article IV de l'édit de 1764 qui s'exprimait ainsi : « Dans le cas néanmoins, où contre notre attente et malgré les espérances légitimes que donne la libre entrée des blés étrangers, le prix du blé serait porté à la somme de 12 livres 10 sous le quintal et au-dessus et que ce prix se serait soutenu dans le même lieu pendant trois marchés consécutifs, voulons que la liberté accordée par les articles précédents demeure suspendue dans ce lieu... jusqu'à ce que, sur les représentations des officiers du dit lieu, qui seront adressées au contrôleur général de nos finances, l'ouverture du dit lieu ait été ordonnée en notre Conseil. »

L'arrivée de l'abbé Terray au contrôle général (janvier 1770), remit en question toute la réforme du commerce des grains, de l'exportation surtout. Quand il entra au ministère, l'exportation n'était plus autorisée que par treize ports peu importants pour la plupart.

Le 14 juin 1770, le Conseil publia un arrêt aux termes duquel l'exportation était interdite sur toutes les frontières, le prix du blé ayant atteint « le

maximum prohibitif dans presque toutes les provinces. »

Le 24 août 1774, Turgot est appelé au contrôle général. Le 13 septembre suivant il rend un édit rétablissant la liberté du commerce des grains à l'intérieur, malgré les résistances de l'opinion publique, résistances qui, à la suite d'une mauvaise récolte, se traduisirent par les violences de la « guerre des farines. »

Mais Turgot n'osa pas autoriser l'exportation ; et resta ainsi en deçà des limites réformatrices que l'on avait posées en 1764. Après la chute de Turgot son œuvre fut complétée en 1776 et 1777, par une série de décisions autorisant la plupart des provinces frontières à exporter.

La nomination de Necker (29 juin 1777) à la direction de l'administration des finances, changea encore l'orientation de notre politique économique. Dès le 27 septembre, il fait rendre un arrêt interdisant l'exportation par certaines provinces et en 1778, l'interdiction était générale. Cependant au moment où en mai 1781, Necker démissionna, quelques provinces jouissaient de la faculté d'exporter. Ce régime d'interdiction presque absolue de l'exportation de grains devait subsister jusqu'en 1787.

A cette date l'arrivée aux affaires du ministère de Calonne, marquait un retour vers les idées de liberté. A l'Assemblée des Notables de 1787, de Calonne,

dans un mémoire sur le commerce des grains se prononçait en faveur de la liberté de ce commerce. Ses idées ne devaient pas tarder à être appliquées par son successeur Loménie de Brienne. Le 17 juin 1787, dans une célèbre déclaration, Louis XVI affirmait sa volonté formelle de maintenir le principe de la liberté du commerce des grains dans toute l'étendue du royaume.

« Nous avons reconnu, disait le roi, qu'encourager leur culture (des grains) et faciliter leur circulation dans tout le royaume, c'était le moyen d'en assurer l'abondance et de les faire arriver partout où le besoin s'en ferait sentir ; que ce double avantage ne pouvait être que le résultat de la liberté. »

« Ces principes ont dicté l'arrêt que nous avons rendu en notre Conseil le 13 septembre 1774. »

« Nous avons jugé que le temps était venu de déclarer que la liberté du commerce des grains doit être regardée comme l'état habituel et ordinaire en notre royaume... »

Et il ajoutait une restriction, qui était encore une confirmation du principe qu'il proclamait :

« Si nous nous sommes réservé de suspendre l'exportation par des défenses locales, ce ne sera que quand elles auront été reconnues nécessaires et qu'elles nous auront été demandées soit par quelques-uns de nos Etats, soit par quelques-unes de nos Assemblées Provinciales, que nous venons d'établir,

ou par leurs commissions intermédiaires ; et ces défenses, qui seront des exceptions momentanées à la règle générale, ne pourront jamais nuire aux provinces qui ne les auront pas demandées et ne pourront jamais être portées pour plus d'un an, sauf à les renouveler si la continuation des besoins l'exigeait et nous en faisait solliciter par les mêmes provinces qui les auraient obtenues. »

Le retour de Necker au contrôle général, le 20 août 1788, fit faire un recul aux idées qui avaient été admises et proclamées solennellement l'année précédente. Un arrêt du Conseil vint, à la date du 7 septembre 1788, suspendre l'exportation des grains.

Le 29 août 1789, un décret de l'Assemblée Nationale Constituante confirme le principe de la libre circulation des grains dans tout le royaume, mais ratifie en même temps l'interdiction de l'exportation des grains, et, le 18 septembre suivant, un nouveau décret décide que toute opposition au décret du 29 août serait considérée comme un attentat à la sûreté et à la sécurité du peuple.

En raison des complications extérieures, la prohibition à la sortie est maintenue successivement par l'Assemblée Législative, la Convention et le Directoire.

Sous le Consulat et sous l'Empire, l'exportation est permise jusqu'en 1810. A ce moment, les décrets des 22 juin, 11 juillet, 10 août et 1^{er} novembre 1810 éta-

blissent la prohibition générale. Les prix des grains ayant, à cette époque, subi une hausse considérable, l'administration impériale alla jusqu'à réglementer la circulation intérieure des blés. Il fallait une permission du Préfet pour faire passer des grains d'un département dans un autre et on décrétait le maximum. La famine de 1812 fut épouvantable, les populations pauvres en furent réduites à manger de l'herbe.

En 1814, à la suite d'une abondante récolte, qui fit descendre à 17 francs le prix de l'hectolitre, une ordonnance du 26 juillet, convertie en loi, le 2 décembre suivant, autorisa la libre exportation des grains, lorsque les prix ne dépasseraient pas 23, 24 et 19 francs l'hectolitre, selon les régions. L'exécution de cette loi fut suspendue pendant les Cent jours et définitivement arrêtée en août 1815, alors que le froment se vendait déjà 40 francs le quintal, dans certains départements du Midi.

L'exportation demeura prohibée jusqu'en 1819, époque à laquelle la loi de 1814, remaniée et complétée, fut remise en vigueur.

Si, comme nous venons de le voir, les restrictions à l'exportation remontent haut, dans l'histoire, les entraves à la liberté d'importation, sont en revanche de conception nouvelle. Tout au contraire l'importation est très fréquemment encouragée par des primes. L'on peut dire qu'elle demeura constam-

ment permise, si, en fait, elle fut à peu près toujours impossible.

Jusqu'en 1740, elle est tantôt absolument libre, tantôt frappée de droits insignifiants, cela à la volonté des seigneurs, baillis, sénéchaux, plus tard à celle des intendants. De 1740 à 1764, tout droit d'importation est supprimé. Des lettres patentes en date du 7 novembre 1764 établissent des droits fixes de 1 sou 3 deniers le quintal de froment, de 3 sous le quintal d'avoine, de 2 sous 6 deniers le quintal d'autres grains. Ces droits, dans l'esprit du gouvernement et des agriculteurs qui les avaient réclamés, avaient un caractère protecteur.

Mais ils ne subsistèrent pas longtemps. Un arrêt du Conseil rendu à la date du 19 septembre 1768 les réduisit considérablement : le quintal de froment importé ne supporte plus qu'un droit de 9 deniers $\frac{3}{4}$. Ces taxes demeurèrent les mêmes jusqu'à la fin de l'Ancien Régime.

Malgré cette liberté, malgré même l'octroi de primes nombreuses et élevées, l'importation des grains n'acquies jamais d'importance, en raison de l'état politique et économique de l'Ancien Régime.

Il n'en fut pas autrement, même après la Révolution française. L'état de guerre dans lequel nous fûmes constamment, pendant vingt-cinq ans, entrava tout commerce international. Dès 1793, l'impératrice Catherine, maîtresse des grands magasins de l'Eu-

rope et de leurs débouchés, dans la Baltique et la mer Noire, faisait croiser ses escadres, pour empêcher tout envoi de grains en France, système de prohibition, que l'Angleterre se chargeait de compléter par le blocus de nos côtes.

En 1816 pour la première fois, on s'occupa des importations de céréales. A cette date, un droit de balance de 0 fr. 50 par hectolitre, fut établi sur les céréales importées sous pavillon étranger. Ainsi, le but de cette disposition était seulement de favoriser notre marine à l'encontre des marines étrangères, et non de protéger en quoi que ce fût notre agriculture.

L'année 1816 fut une année de pluies persistantes, d'inondations. Bientôt la disette s'étant fait sentir, non seulement le droit de 0 fr. 50 fut suspendu, mais encore l'importation fut encouragée par une prime de 5 francs par hectolitre, accordée à partir du 29 novembre 1816, date à laquelle le froment valait déjà dans plusieurs départements, plus de 54 francs le quintal. Le prix moyen du royaume était 42 francs.

La libre importation fut maintenue jusqu'en 1819, année où la législation de l'échelle mobile s'acclimata dans notre pays.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉCHELLE MOBILE ET SES TRANSFORMATIONS JUSQU'EN 1861

ÉTUDE LÉGISLATIVE

§ 1. — *Etablissement de l'échelle mobile. Ses causes*

Dès que l'abdication de Napoléon eut amené le rétablissement de la paix, les agriculteurs s'inquièrent de la situation économique que leur faisait la législation impériale : les décrets de 1810 prohibaient l'exportation, et aucun texte ne mettait de restrictions à l'importation. Celle-ci, sans doute, avait jusque là été de peu d'importance, en raison des circonstances afférentes à l'état de guerre perpétuel, à l'instabilité des communications internationales, aux prohibitions à l'exportation existant dans les autres nations. Il n'y avait que certains points des côtes, tels que le littoral de la Provence et du Bas-Languedoc, qui s'approvisionnassent avec des grains étrangers, et les

statistiques montraient que, par exemple, de 1778 à 1790, l'excédent des importations sur les exportations, n'avait pas dépassé 394.000 hectolitres.

Mais, il était facile de prévoir que, la paix signée, les conditions économiques seraient profondément modifiées. L'agriculture protesta, d'abord, contre la prohibition de l'exportation. Livrée à la concurrence des autres pays, lorsque les récoltes y étaient bonnes, elle demandait comme compensation, la faculté d'envoyer ses produits sur les marchés étrangers, quand les prix y seraient plus élevés qu'en France.

Le Gouvernement de la Restauration lui accorda satisfaction par l'Ordonnance du 26 juillet 1814, qui proclamait la liberté de l'exportation.

Cette réforme renversait un préjugé enraciné dans les esprits depuis des siècles ; elle n'alla pas sans susciter une vive résistance. Le Gouvernement préféra transiger et, le 13 septembre 1814, l'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, déposait, au nom du Gouvernement, un projet de loi qui maintenait la libre exportation, mais décidait que cette liberté serait suspendue, lorsque le cours moyen du blé sur les marchés français aurait atteint 23, 24 ou 25 francs l'hectolitre, suivant trois régions entre lesquelles la loi divisait notre territoire.

Cette loi, votée le 2 décembre 1814, créait ainsi la division de la France en classes ; cet élément, joint à un autre, dont nous trouvons, pour la première fois,

l'idée et l'application dans un décret de 1806 (1), établissant, à la sortie des grains, un droit variable de 2 à 8 francs par quintal, suivant que le prix de l'hectolitre de froment passait de 19 à 23 francs, constitue les bases du régime de l'échelle mobile.

Le retour de Napoléon fit suspendre l'application de la loi du 2 décembre 1814, pendant les Cent Jours. Une ordonnance, rendue en août 1815, sous l'empire des craintes suscitées par la nouvelle de la mauvaise récolte qui s'annonçait, en arrêta définitivement l'exécution.

La liberté d'importation restait donc entière. Les agriculteurs n'avaient pas omis de réclamer une protection contre les arrivages de grains étrangers, mais le Gouvernement ne voulut admettre aucun amendement dans ce sens, préférant voir le pain à bon marché. Très rapidement, d'ailleurs, ces réclamations n'eurent plus l'occasion de se faire entendre ni de raison d'être, car si 1814 fut une année de grande abondance, si 1815 vit encore une riche moisson, 1816 fut une année de disette, et 1817 une année d'extrême disette.

(1) Le décret de 1806 établissait ainsi les droits de l'exportation : quand le prix de l'hectolitre de froment était de 19 francs, ce droit était de 2 francs ; de 19 à 20 francs, de 2 fr. 50 ; à 20 francs, de 3 francs ; à 21 francs, de 4 francs ; à 22 francs, de 6 francs ; à 23 francs, de 8 francs ; quand ce prix atteignait 24 francs, plus d'exportation possible.

Aussi la loi du 28 avril 1816, en frappant d'un droit de 0 fr. 50 le quintal métrique de blés ou farines importés, entendait établir un droit purement fiscal. Encore ce droit dût-il être suspendu, dès le 7 août de la même année, et, le 22 novembre 1816, il fallait même, pour obvier à la famine qui nous menaçait, accorder une prime de 5 francs par quintal de blé importé, de 3 fr. 50 par quintal de seigle, de 2 fr. 50 par quintal d'orge : ces primes devaient être payées jusqu'au 1^{er} septembre 1817.

Mais, après les deux mauvaises années qui marquèrent le début de la Restauration, la situation se trouva de tous points changée. Sous la République et sous l'Empire, l'agriculture, à laquelle les levées en masse et la conscription enlevaient ses travailleurs les plus vigoureux, avait augmenté le taux de ses produits, et elle entendait bien maintenir les nouveaux prix. En même temps, la plupart des nations étrangères avaient supprimé ou modifié les restrictions qu'elles apportaient naguère à la sortie de leurs blés ; enfin les communications générales commençaient à prendre une ample et rapide extension, dans l'expectative d'une longue paix. Les agriculteurs du Midi redoutaient surtout la concurrence que les grains de Crimée leur suscitaient tout à coup. Naguère inconnus, sur nos marchés, les blés d'Odessa s'y présentaient, maintenant, à très bas prix. Ecartés, jusqu'ici de nos marchés, soit par le

blocus de nos ports, soit par la fermeture des détroits, ils se montraient, subitement, à Toulon et à Marseille. Les propriétaires du Languedoc, habitués à approvisionner la Provence, voyaient un vrai danger, pour eux, dans les arrivages de blés de la mer Noire, et accusaient les primes organisées par l'ordonnance du 22 novembre 1816 d'en favoriser et développer la culture.

Aussi, en présence de la récolte abondante de 1818, les propriétaires des départements de l'Est et du Midi demandèrent à la Chambre des députés, par voie de pétitions, de les délivrer de cette concurrence qui leur apportait la ruine, disaient-ils.

Ils invoquaient aussi l'exemple de la protection accordée à certaines industries, notamment à celle des maîtres de forges, dont on défendait les produits contre les fers de l'Angleterre et de la Suède.

Ils faisaient valoir encore cette considération, que le marché anglais leur était fermé, depuis les restrictions apportées par les lois anglaises de 1816, à l'entrée des produits agricoles, dans la Grande-Bretagne.

Celle-ci en effet, après avoir eu, relativement aux grains, une histoire à peu près semblable à la nôtre, venait, sous la pression des propriétaires fonciers et du besoin de se créer des ressources, — besoin né de la longue période de guerres dont elle sortait, et pendant laquelle l'Echiquier anglais avait

emprunté plus de 15 milliards, et quintuplé, presque, le budget normal de ses recettes — de voter les lois céréales-corn-laws — qui assuraient à l'agriculture une protection telle, qu'elle équivalait, en fait, à la prohibition. De 1792 à 1815, la moyenne du prix du blé avait été, dans la Grande-Bretagne, de 35 ou 36 francs l'hectolitre. Les lois sur les grains visèrent à maintenir, par des droits protecteurs ou prohibitifs, un prix à peu près égal. La loi ne permettait l'importation que lorsque le prix du froment, sur le marché intérieur, atteindrait 80 shillings par quarter, c'est-à-dire 100 francs pour 288 litres, soit 34 fr. 72 l'hectolitre. Des prix proportionnellement aussi élevés furent établis pour les autres grains. Malgré la violente opposition des classes ouvrières, le Parlement, protégé par la force armée, en ordonna l'exécution.

Encouragés par l'exemple de l'Angleterre, par ceux de la Sardaigne, de l'Espagne et du Portugal, qui venaient aussi d'adopter le système d'une protection très ferme envers leur agriculture, les propriétaires fonciers français, qui représentaient alors sinon l'opinion publique, du moins celle qui avait le droit de vote, réclamèrent des mesures analogues aux corn-laws. Ils regardèrent comme normaux, les prix exceptionnels atteints en 1811, où l'hectolitre de blé s'était vendu, en moyenne 26 fr. 13; en 1812, où il avait atteint 34 fr. 14; en 1816, 28 fr. 31; en 1817, 36 fr. 16. Aussi le prix de 24 fr. 65, qui

était celui de 1818, et qui tendait à baisser, leur paraissait insuffisant. Ils n'apercevaient pas que parmi les causes de l'élévation considérable des prix, il en était une, dont l'effet était considérable, mais nécessairement temporaire — la raréfaction monétaire qu'avait entraînée le retrait par l'Angleterre de valeurs considérables en papier qu'elle avait mises en circulation pendant les guerres de l'Empire. Ils auraient insisté avec plus de force encore, si, dès lors, ils avaient pu prévoir que la récolte de 1818 n'était que le commencement d'une période d'abondance, qui dura neuf ans. Ils affirmèrent, en conséquence, avec énergie, qu'il était de toute nécessité et de toute urgence, d'éviter aux grains français, sur notre marché intérieur, la concurrence des blés étrangers, et sous l'influence de toutes ces causes, le 31 mai 1819, le Gouvernement apportait à la Chambre des députés un projet dont l'économie était en contradiction absolue avec les principes admis de tout temps pour notre régime des grains, en établissant à l'entrée un système de droits et de prohibitions, entraves qu'on n'avait jamais, jusqu'alors, songé à appliquer qu'aux exportations seules.

Les ministres de Louis XVIII se rendaient compte d'ailleurs, qu'il était à souhaiter dans l'intérêt de tous, qu'un système fixe et durable se substituât à l'anarchie législative dans laquelle était plongé notre

commerce des grains. « L'incertitude de la législation, écrivait le ministre de l'agriculture, dans un rapport au roi, à la date du 24 décembre 1817, ou plutôt les principes dangereux et mobiles des administrations qui se sont succédées en France n'ont pas permis au commerce de se livrer, avec sécurité, aux opérations des grains, en sorte que le moyen d'amener un niveau dans les prix est à peu près nul. »

§ 2. — *La loi de 1819*

Le but du projet de loi était clairement indiqué par le gouvernement lui-même. « Les dispositions en ont été calculées essentiellement, dit M. Decazes, ministre de l'Intérieur, dans l'intérêt de la propriété et de l'industrie agricole ». « Le commerce des grains, disait-il dans l'exposé des motifs, a été longtemps le sujet d'une vive controverse qui a partagé les hommes les plus éclairés, les plus sincèrement amis du bien public. Des principes absolus ont été alternativement établis et contestés. La liberté la plus entière, tant pour la circulation intérieure, que pour l'exportation et l'importation, a été invoquée, comme le seul moyen de donner à l'agriculture tout le développement dont elle était susceptible, et

d'établir dans les prix une juste proportion entre les besoins du cultivateur et ceux des consommateurs. Malheureusement cette théorie si simple en apparence, si naturelle, si conforme aux principes généraux, n'a pu trouver une application constante que relativement à la circulation intérieure, dont les avantages se sont fait chaque jour sentir d'une manière plus incontestable, qui ne saurait être trop facilitée, trop encouragée, et qui a été maintenue avec tant d'efforts, tant de succès, contre tant de plaintes et de réclamations, par l'administration, durant le cours de nos dernières calamités; mais pour tout ce qui tient au commerce extérieur, cette même théorie a été combattue dans son application, par une foule de circonstances locales, de rapports politiques et de besoins particuliers aux différents peuples.

« De tristes expériences ont été faites, et il a été démontré qu'en France les rapports entre la production et la consommation étant dans un équilibre habituel assez juste, tout ce qui venait à rompre trop brusquement cet équilibre avait les conséquences les plus graves. En plusieurs circonstances, le commerce d'importation s'est montré impuissant à réparer assez promptement les vides qu'avait causés une exportation immodérée; il a donc fallu assujettir celle-ci à des règles qui puissent garantir les dangers de son exagération.

.

« Le simple droit de balance établi par la loi de 1816 a pu paraître suffisant alors que l'importation n'était qu'un cas d'exception assez rare.

.

« Aujourd'hui tout est changé à cet égard. Le commerce s'est ouvert une nouvelle route d'où il peut tirer les produits les plus abondants, en se les procurant à des prix infiniment bas.

« Les besoins que la disette de 1817 a enfantés ont donné un tel essor à la culture du blé dans les provinces russes de la Mer Noire qu'il paraît certain qu'en ce moment les blés qui sont transportés de cette province à Marseille n'y reviennent qu'à 13, 14 ou 15 fr. l'hectolitre. Il est facile de voir quelles seraient les conséquences d'une telle importation dans les provinces où il est reconnu que l'agriculture ne peut avoir quelque prospérité si le blé n'y vaut pas plus de 20 fr. l'hectolitre, et il ne faut pas croire que le mal s'arrêterait à ces provinces seules.

.

« La prohibition absolue a elle-même ses inconvénients, et on peut arriver au même résultat sans recourir à ce moyen extrême, par l'établissement de droits sagement calculés ».

Le danger de l'invasion de notre marché par les blés russes, danger sur lequel insistait le gouvernement, se trouvait plus chimérique que réel. M. Lainé, rapporteur de la commission de la Chambre des

Députés, fut obligé de reconnaître que les importations étaient insignifiantes, mais prétendit que la crainte même qu'on en avait exerçait une sérieuse influence sur le marché et amenait la baisse. « Or cette baisse, dit-il, il faut la conjurer à tout prix, car les terres seraient désertées, et nous serions en proie à la famine ».

Le 7 juillet eut lieu la discussion devant la Chambre des Députés. L'opposition fit entendre d'éloquentes protestations contre le projet du gouvernement amendé par la commission.

M. Voyer d'Argenson critiqua avec éloquence les effets de la protection ; les arguments qu'il employa servirent plus tard de fond à toute la polémique de la ligue anglaise. « N'essayez pas, dit-il, de faire entendre que le cultivateur renoncera à produire des grains si le prix s'avilit, mais dites franchement qu'il ne pourra plus payer le même prix de ferme ni les mêmes contributions, et peut-être alors aurez-vous raison. Dès lors la question change d'aspect ; ce n'est plus la subsistance des hommes qu'il faut assurer, nous sommes bien tranquilles à cet égard ; nous savons parfaitement que le bas prix des grains ne ferait pas abandonner la culture d'un seul hectare de terre ; nous n'avons plus qu'à examiner si les consommateurs sont les garants du cultivateur envers les propriétaires du sol et le trésor.

« Qu'est-ce que le fermage ? Une évaluation appro-

ximative et plus ou moins exacte de la part que le propriétaire peut prélever sur les bénéfices du cultivateur pour la location de l'instrument qui est le sol.

« Qu'est-ce que l'impôt foncier ? Une évaluation semblable de la part que l'Etat peut demander au cultivateur ou au propriétaire, pour subvenir aux charges publiques.

« Si le propriétaire ou le cultivateur se sont trompés dans l'évaluation des fermages, de quel droit appellerions-nous le consommateur à réparer leur erreur ?

« Pour leur donner les moyens de mieux vendre leurs grains, nous dégageons le marché de la concurrence des blés étrangers, concurrence qui a dû former un des éléments de leurs calculs, puisqu'ils ont toujours dû le prévoir ; et dès lors, comme il en est de toute prohibition, nous levons un impôt sur le consommateur au profit du producteur.

« Mais, à la différence des prohibitions accordées aux autres industries, l'impôt qui résulte de celle-ci atteint la population tout entière ; c'est donc un accroissement de la contribution personnelle, une capitation.

« Et, à la différence encore de l'autre contribution personnelle, qui s'arrête où commence l'extrême indigence, celle-ci ne ménage qui que ce soit.

« Le même raisonnement s'applique à l'élévation

artificielle du prix des grains, dans la vue d'obtenir de plus forts impôts de l'industrie agricole, ce n'est encore qu'une capitation organisée et mal répartie. Bien mal répartie en effet, car elle s'élève précisément en raison inverse des facultés des contribuables, qui consomment d'autant plus de grains qu'ils ont moins de moyens d'atteindre le prix des autres subsistances ».

La majorité ne se laisse pas ébranler par ces vigoureuses paroles, et, le même jour, elle votait le projet par 134 voix contre 28.

Le 16 juillet, après l'audition d'un rapport favorable de M. le duc de La Rochefoucauld, la Chambre des Pairs ratifiait le vote de la Chambre des Députés.

La loi du 16 juillet 1819 introduisait définitivement dans notre législation le système de l'échelle mobile qui, pendant quarante années, devait être la règle de notre commerce des grains.

Elle maintient la division des départements en trois classes, division établie par la loi de 1814, porte le droit permanent de 0 fr. 50 par quintal métrique établi par la loi du 28 avril 1816 sur les grains et farines importés de l'étranger, à 1 fr. 25 par hectolitre de grains, et 2 fr. 50 par quintal métrique de farine. Dans le but de favoriser la marine nationale, ce droit permanent n'est que de 0 fr. 25 par hectolitre de grains et 0 fr. 50 par quintal métrique de farines, lorsque l'importation a lieu par navires français.

Ce droit permanent seul est perçu, tant que le prix des blés indigènes est supérieur à 23 fr. l'hectolitre dans les départements de la première classe, à 21 fr. dans ceux de la seconde classe, à 19 fr. dans ceux de la troisième classe. Mais dès que le taux ne sera plus que 23, 21 ou 19 fr. l'hectolitre suivant la classe, un droit supplémentaire de 1 fr. sera perçu par hectolitre sans distinction de pavillon, et chaque franc de baisse donnera lieu à la perception d'un nouveau droit de 1 fr. par hectolitre, et, également, sans distinction de pavillon.

Enfin, toute importation est prohibée, dès que le prix de l'hectolitre est descendu au-dessous de 20 fr. dans la première classe, 18 fr. dans la deuxième, 16 fr. dans la troisième.

Les droits supplémentaires sur le quintal métrique de farine étaient fixés au triple des droits sur l'hectolitre de grains.

Le législateur de 1819 n'avait pas osé aller jusqu'au bout, dans cette voie en supprimant toute prohibition, et en s'en remettant, pour maintenir les prix, au seul jeu de l'échelle mobile. Ce pas important ne devait être franchi qu'en 1832.

Pour l'application de ces tarifs, la loi de 1819 organise tout un système, afin de déterminer, dans chaque classe, les prix des marchés intérieurs, sur lesquels sont basés les droits à percevoir.

« A la fin de chaque mois, dit l'article 6, le minis-

tre de l'Intérieur fera dresser et arrêtera un état des prix moyens des grains vendus sur le marché, qui seront ci-après désignés : cet état sera publié au Bulletin des Lois le 1^{er} de chaque mois ; il servira, pendant le mois de sa publication, à percevoir, s'il y a lieu, les droits supplémentaires établis dans les articles précédents. »

ART. 7. — Pour l'établissement et l'application des prix moyens, les départements frontières compris dans les trois classes seront divisés en sections.

ART. 8. — Il sera établi un prix moyen pour chacune de ces sections ; ce prix se règlera sur les mercuriales des deux premiers marchés du mois courant et du dernier marché du mois précédent : ces mercuriales seront celles des marchés régulateurs indiqués, pour chaque section, sur le tableau annexé à la présente loi.

L'article 10 étend la loi aux seigles, maïs et à leurs farines quand le prix en est descendu à 17 fr. l'hectolitre dans la première classe, 15 fr. dans la seconde, 13 fr. dans la troisième. Chaque franc de diminution, dans ces prix, donnera lieu au paiement des droits supplémentaires. La prohibition s'applique également à ces grains, quand ils sont à 14, 12 et 10 fr. l'hectolitre, suivant la classe.

Cet article permet également à une ordonnance royale d'étendre ces prescriptions à l'orge et autres grains.

Tableau de la division en sections

			MARCHÉS RÉGULATEURS
I ^{re} CLASSE			
L'exportation n'y est permise que quand le blé y est au-dessous de 23 fr. l'hectolitre.	1 ^{re} Sect.	Gironde, Landes, Basses - Pyrénées, Hautes - Pyrénées, Ariège, Haute-Garonne.	Marans, Bordeaux, Toulouse.
	2 ^e Sect.	Pyrénées - Orientales, Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Var, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Isère, Ain, Jura, Doubs.	Toulouse, Marseille, Arles, Lyon.
II ^e CLASSE			
L'exportation n'y est permise que quand le blé est au-dessous de 24 fr. l'hectolitre.	1 ^{re} Sect.	Haut-Rhin, Bas-Rhin.	Mulhouse Strasbourg.
	2 ^e Sect.	Nord, Pas-de-Calais, Somme, Seine-Inférieure, Eure, Calvados.	Bergues, Arras, Roye, Soissons, Paris, Rouen.
	3 ^e Sect.	Loire-Inférieure, Vendée, Charente-Inférieure.	Saumur, Nantes, Marans.
III ^e CLASSE			
L'exportation n'y est permise que quand le blé est au-dessous de 19 fr. l'hectolitre.	1 ^{re} Sect.	Moselle, Meuse, Ardennes, Aisne.	Metz, Verdun, Charleville, Soissons.
	2 ^e Sect.	Manche, Ile-et-Vilaine, Ile-et-Vilaine, Côtes-du-Nord, Finistère, Morbihan.	Saint-Lô, Paimpol, Quimper, Hennebont, Nantes.

§ 3. — *La loi de 1821*

La surtaxe établie, par la loi de 1819, sur les importations faites sous pavillon étranger, n'avait pas déterminé nos commerçants en céréales à préférer notre marine nationale. Les riverains des côtes d'Italie, les habitants des provinces turques, ceux de l'Archipel en particulier, offraient leurs transports à un tarif bien inférieur à ceux des armateurs français. Aussi, lors de la discussion de la loi des douanes du 7 juin 1820, la Chambre des Députés vota un amendement, déposé par M. Laisné de Villevêque, accepté par le comte de Saint-Cricq, directeur général des douanes, doublant cette surtaxe de la loi de 1819.

En présence de l'abondance des récoltes de 1818, 1819, 1820, la législation du 16 juillet 1819 se montrait impuissante à donner des cours élevés.

La même abondance régnait dans toute l'Europe ; d'où impossibilité pour nous de décharger notre marché par des exportations : 700 000 hectolitres, tel fut même l'excédent de nos importations sur nos exportations en blé, pendant l'année 1820. De 18 fr. 42

l'hectolitre, moyenne de l'année 1819, le prix, malgré le régime protecteur organisé en 1819, tomba, en 1820, à 16 fr. 60 en moyenne, et, dans certains départements, comme la Moselle, cette moyenne ne fut que de 14 fr. 55.

Les propriétaires firent entendre de nouvelles plaintes sur l'insuffisance du tarif protecteur, plaintes vives, surtout de la part des propriétaires du Languedoc, dont la prétention était toujours d'écouler leurs blés à Marseille, où les prix se maintenant constamment à un taux fort élevé, l'importation était possible. Ils faisaient remarquer, par exemple, qu'en 1819, malgré l'abondance, le prix était resté à Marseille à une moyenne de 28 francs l'hectolitre, alors que ce prix ne dépassait pas 16 francs sur le marché de Toulouse.

Le gouvernement dut se rendre à ces doléances. Le 8 mars 1821, il déposait un projet de loi modifiant la subdivision et les marchés régulateurs des départements de la première classe, sans changer l'échelle des prix régulateurs adoptés en 1819.

Malgré l'aggravation qu'introduisait ce projet dans les conditions de l'importation, surtout sur le littoral de la Méditerranée, les propriétaires ne se montrèrent pas satisfaits. Ils réclamaient des mesures de protection beaucoup plus sérieuses. Les auteurs du projet de loi avaient été guidés par le souvenir de la disette des années 1816 et 1817 et craignaient,

par des mesures trop rigoureuses, d'entraver toute importation en France, si on venait à éprouver même détresse : or, malgré la liberté complète dont jouissait le commerce d'importation à cette époque, l'étranger n'avait pu nous fournir, à grands frais, que notre consommation de quelques jours. Ces scrupules n'arrêtèrent pas les propriétaires fonciers, dont la loi du double vote rendue en 1820, à la suite de l'assassinat du duc de Berry, avait accru encore la prépondérance. La Commission de la Chambre des Députés se fit leur organe, en déclarant que les besoins de l'agriculture demandaient plus de protection que ne lui en accordait le projet du gouvernement.

M. Carrelet de Loisy, rapporteur de la commission, apporta, à la Chambre, un projet nouveau, dont la discussion fut longue et animée. Commencés le 4 avril 1821, les débats ne se terminèrent que le 4 mai suivant, par le vote du projet de la commission, dont le succès fut dû à l'influence de M. de Villèle qui, ministre des finances, répondit avec vigueur au ministre de l'intérieur, partisan du projet du Gouvernement : « Si les quantités de grains importés dans un royaume qui en consomme autant que la France, déclara M. Villèle, n'ont aucune influence réelle sur son approvisionnement, l'effet moral de l'importation n'en est pas moins immense. » Malgré les répliques de M. de Saint-Cricq, directeur général

des douanes, et de M. Hély d'Oissel, commissaire du roi, M. de Villèle eut gain de cause.

La majorité était toute disposée, d'ailleurs, à le suivre, et l'un de ses principaux membres, M. Humblot-Conté, dans un discours qu'il prononçait à la séance du 4 avril, parlait en faveur de la prohibition absolue : « C'est seulement, disait-il, depuis que les Anglais ont adopté des lois prohibitives et encouragé l'exportation, qu'ils ont détruit les causes de ces disettes fréquentes qui, d'après leur histoire, désolaient jadis cette contrée.

« La législation prohibitive qui s'applique si heureusement à l'Angleterre a besoin d'être renforcée quand elle s'applique à la France, pour laquelle il n'y a qu'une prohibition entière qui puisse prévenir les disettes, parce que ce n'est qu'avec les prohibitions absolues que nous pouvons encourager le commerce des grains et les spéculations sur cette denrée. » M. de Lastours, député du Tarn, demandait la constitution de réserves, qui permettraient ensuite de prohiber toute importation de grains étrangers.

Toutes ces propositions furent l'objet d'une vive opposition de la part de Voyer d'Argenson, de Benjamin Constant, qui appuyèrent le ministre de l'intérieur, quand il vint protester contre les conclusions de la Commission.

Le ministre commença par déclarer que l'on

exagérerait beaucoup le bon marché des blés d'Odessa, dont le cours, à Marseille, était de 23 francs l'hectolitre. Il reconnaissait que les cultivateurs des bassins de la Garonne et de la Saône tireraient profit de l'exclusion des produits étrangers, mais il n'y voyait pas un avantage suffisant pour contraindre les départements dont la récolte était inférieure à la consommation à acheter à des prix élevés les grains qui leur faisaient défaut. Il ajoutait que, pour lui, il ne jugeait pas d'une bonne politique de détruire ainsi notre commerce dans le Levant et de supprimer, par les dispositions que l'on proposait, les entrepôts dont la fermeture serait inéluctable, le jour où le commerce n'aurait plus l'espoir d'en écouler de temps à autre les réserves.

Le gouvernement, vaincu dans cette lutte oratoire, présenta à la Chambre des Pairs le projet, tel que la Chambre des Députés l'avait adopté, et, après une courte discussion, la Chambre Haute le sanctionnait. Ce fut la loi du 4 juillet 1821.

Cette loi modifie la législation précédente :

1° En ce qu'elle répartit les départements frontières en quatre classes, au lieu de trois.

2° En ce qu'elle fixe à 25, 23, 21, et 19 francs l'hectolitre selon la classe, les prix au-dessus desquels l'exportation est interdite ;

3° L'importation est prohibée, lorsque le prix de l'hectolitre des blés indigènes est : pour la 1^{re} classe

de 24 francs, dans la 2^e de 22 francs, de 20 francs dans la 3^e et de 18 francs dans la 4^e ;

4^o Le premier droit supplémentaire de 1 franc imposé par l'article 2 de la loi de 1819 sur les blés étrangers est perçu lorsque les blés indigènes sont, suivant les classes, à 26, 24, 22 et 20 francs l'hectolitre ;

5^o Le second droit supplémentaire de 1 franc est perçu sur les blés étrangers, lorsque les blés indigènes sont au-dessous de ces prix ;

6^o Enfin lorsque les seigles et les maïs se trouvent à des prix inférieurs à 19, 17, 15 ou 13 francs l'hectolitre selon les classes, ils sont soumis à la même protection.

Ce renforcement du tarif protecteur n'empêcha pas les prix du blé de baisser, dans une large mesure, jusqu'en 1827.

En 1821, le prix moyen de l'hectolitre pour la France, est 17 fr. 79 ; il n'est que de 12 fr. 53 dans la Moselle, mais s'élève à 24 fr. 58, dans l'Ardèche ; en 1822, il est de 15 fr. 49 l'hectolitre, variant de 10 fr. 61 dans la Moselle, à 23 fr. 09 dans les Pyrénées-Orientales ; — en 1823, il se relève à 17 fr. 52 l'hectolitre, de 13 fr. 37 dans le Cher, de 24 fr. 37 dans le Var, pour redescendre, en 1824, à 16 fr. 22 l'hectolitre, avec un écart de 12 francs entre la Nièvre, où le prix moyen est de 11 fr. 33, et le Gard, où il est de 23 fr. 13. En 1825, la baisse s'accroît ;

la moyenne générale, pour la France, tombe à 15 fr. 74 l'hectolitre, depuis 11 fr. 14 dans la Moselle, jusqu'à 21 fr. 75 dans l'Ardèche ; — elle reste sensiblement la même en 1826 : 15 fr. 83 l'hectolitre, de 11 fr. 84 dans le Gers, à 20 fr. 92 dans le Vaucluse ; et commence un mouvement de hausse en 1827, où elle atteint 18 fr. 22 l'hectolitre, de 13 fr. 21 dans la Mayenne, à 20 fr. 92 dans le Vaucluse.

A partir de 1827, la hausse s'accroît et les prix demeurent à une moyenne élevée jusqu'en 1833. Le taux moyen général, pour la France, est de 22 fr. 03 l'hectolitre en 1828 ; 22 fr. 59 en 1829 ; 22 fr. 39 en 1830 ; 22 fr. 10 en 1831 ; 21 fr. 85 en 1832, année qui marque le terme de cette période prospère, puisqu'en 1833, la moyenne s'abaisse à 16 fr. 62, et en 1834, à 15 fr. 25 l'hectolitre.

Pendant toute cette longue période, aucune mesure législative relative au régime douanier des céréales ne fut prise, ni même réclamée. Il nous faut indiquer cependant comme manifestation de l'état d'esprit de l'opinion publique la loi du 15 juin 1825, substituant l'entrepôt réel à l'entrepôt fictif que les agriculteurs affirmaient être une source de fraudes considérables et une faveur trop grande donnée aux importations. Cette disposition, que M. de Lastours déclara « l'expression d'un vœu national », fut votée à une énorme majorité. Mais les agriculteurs, que la baisse que nous avons

indiquée plus haut inquiétait sérieusement, ne pouvaient pas répudier immédiatement la loi de 1821, au vote de laquelle ils avaient attaché tant de prix. Ils allaient, cependant, réclamer de nouvelles mesures, lorsque la hausse, commencée en 1827 et qui ne fit que s'accroître, vint rendre ces mesures inutiles.

C'est la Révolution de 1830 qui devait remettre la question des grains à l'ordre du jour.

§ 4. — *La loi de 1832.*

Si en effet, la législation de 1819, aggravée par la loi du 4 juillet 1821, n'avait pas apporté le remède attendu en présence des récoltes qui se succédaient abondantes chaque année, et si, par suite, les agriculteurs, déçus dans leurs espérances, adressaient de nouvelles plaintes au gouvernement sur la situation qui leur était faite, disaient-ils, par une législation insuffisamment protectrice ; par contre, les récoltes de 1828 et de 1829, ayant amené un brusque relèvement des prix, les populations commençaient à protester contre la hausse du prix du pain.

Aussi, dès son avènement, le gouvernement de

juillet se trouva pris entre ces réclamations contraires. Plusieurs des hommes que la Révolution de 1830 avait conduits à la direction des affaires s'étaient montrés fort hostiles au régime protecteur. De plus, le gouvernement issu d'une révolution, d'une émeute, était naturellement porté, par besoin de popularité, à donner satisfaction à l'opinion et au désir de la masse. D'autre part, les industriels, sentant que le mouvement de réaction contre la protection ne se limiterait pas à l'agriculture, mais les atteindrait aussi, s'unirent aux cultivateurs et persuadèrent au roi qu'une réforme des tarifs risquerait d'aggraver une situation déjà fort difficile.

Désireux, néanmoins, de ne pas paraître hostile à toute réforme, le ministère présenta à la Chambre des Députés, dès le 18 septembre 1830, un projet de loi destiné à modifier provisoirement la législation existante, en attendant que les événements permissent d'en opérer la complète révision. Le ministère proposait : 1° d'abolir les surtaxes établies soit sur les blés provenant des pays dits de non-production, soit sur les blés importés par la frontière de terre (les importations par terre étaient assimilées aux importations par navires étrangers) et d'abaisser de 0 fr. 25 tous les droits supplémentaires ; 2° de substituer le marché de Lyon au marché de Fleurance ; 3° d'admettre les cargaisons de blé qui, expédiées en temps utile, mais retardées par les accidents de la

navigation, arrivaient après la clôture de l'importation.

A son tour, la commission, qui avait choisi M. de Saint-Cricq comme rapporteur, proposa de restituer aux Marseillais leur entrepôt fictif que nous avons vu supprimé par la loi de 1825. Ces diverses modifications furent adoptées, à la presque unanimité, par la Chambre des Députés (495 voix contre 15), dans la séance du 5 octobre. La loi fut promulguée le 20 octobre 1830. Ce n'était, dans l'esprit de tous, qu'une loi provisoire ; elle ne devait rester en vigueur que jusqu'au 30 juin 1831 pour les départements compris dans la première classe, et jusqu'au 31 juillet pour les départements des trois autres classes.

Le 17 octobre 1831, le ministère apportait à la Chambre des Députés un projet définitif, une nouvelle loi céréale. Un mois auparavant, le 13 septembre, le gouvernement avait pu sonder un peu les dispositions de la majorité qui, par 187 voix contre 142, avait rejeté un projet du ministère transférant le département de la Gironde de la deuxième dans la troisième classe, ce qui diminuait la protection dont jouissait cette région.

Le projet du 17 octobre 1831 maintenait le système de l'échelle mobile, mais s'en rapportait à l'excellence de ce système pour suffire à toutes les circonstances, et supprimait par suite toute prohibition, tant à

l'entrée qu'à la sortie. C'est ce qui fait regarder la loi de 1832 comme la véritable loi organique de l'Echelle mobile.

Dans l'exposé des motifs du projet, le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, commençait par la critique de la législation de 1819 et de 1821. Il faisait remarquer que le consommateur se trouvait sacrifié au producteur par suite de la faveur dont jouissait l'exportation par rapport à l'importation, que la législation se trouvait surchargée de détails qui en rendaient l'application difficile : surtaxes frappant les importations sous pavillon étranger, et que la loi du 20 octobre 1830 venait de réduire à 1 franc ; droits différents dont était atteint le blé, suivant qu'il était importé directement, ou non, du pays producteur ; assimilation des frontières de terre au pavillon étranger ; trop nombreuses divisions et subdivisions qui découpaient notre territoire ; mauvais choix des marchés régulateurs ; enfin les alternatives continuelles de permissions et de prohibitions, qui n'avaient pour résultat que d'empêcher tout commerce, de mettre obstacle à l'alimentation publique et de créer des inégalités entre les départements. « Quoi de plus injuste, disait-il, que de contraindre un département frontière à subir une disette, parce que tel autre département du centre se trouve dans une situation favorable relativement à ses subsistances. » L'écart

énorme entre les prix qu'on avait voulu assurer à quelques parties du territoire et ceux dont se contentaient ailleurs les propriétaires suffisait seul pour démontrer que les lois de 1819 et de 1824 n'atteignaient pas la perfection. Ces prix variaient de 15 francs l'hectolitre pour la Marne à 28 francs l'hectolitre pour le Gard. Pour la Haute-Garonne, ils étaient de 20 francs, de sorte qu'il eût dépendu de Toulouse de ruiner le marché de Nîmes, si, comme on le prétendait, le prix de 28 francs l'hectolitre était le prix nécessaire pour les producteurs du Gard.

Comme conclusion à ces critiques, le ministre proposait : 1° de substituer aux quatre zones établies par la loi de 1824 deux grandes divisions. L'une aurait été composée du littoral de l'Océan, depuis Bayonne jusqu'à Dunkerque, et d'une partie de la frontière de l'Est, depuis le département du Nord jusqu'à celui du Haut-Rhin inclusivement ; la seconde devait comprendre tous les autres départements des frontières de terre et de mer ;

2° De supprimer toutes prohibitions, tant à l'entrée qu'à la sortie, et de les remplacer par des droits mobiles ;

3° De prendre, désormais, pour régulateur le prix moyen du pain au lieu du prix moyen du blé ;

4° De remplacer l'hectolitre, mesure de capacité, par une mesure de poids ;

5° De supprimer, dans les temps de cherté, la surtaxe perçue sur les arrivages par navires étrangers ;

6° De réduire à quinze jours la durée des cours régulateurs.

Les prix nécessaires, d'après lesquels se trouvait calculée l'échelle des droits, étaient fixés à 20 francs l'hectolitre pour la première région, et à 24 francs l'hectolitre pour la seconde. Enfin le projet rétablissait l'entrepôt fictif, qu'avait supprimé la loi du 15 juin 1825.

Ce projet laissait donc subsister l'échelle mobile, avec son principe protecteur, mais abaissait notablement la limite du tarif, bien qu'il abolît toute prohibition, et faisait disparaître les plus choquantes inégalités du régime des classes et des sections.

La Commission de la Chambre des députés attaqua le projet avec vigueur, comme trop libéral. Elle choisit M. Ch. Dupin pour son rapporteur, et, imitant sa devancière de 1821, elle amenda le projet ministériel, au point d'en changer complètement l'esprit, et d'apporter, en réalité, à la Chambre, un nouveau projet, conçu et rédigé dans le sens de la restriction.

M. Dupin mit cinq mois à faire son rapport. Le principe directeur de son travail fut l'idée d'une corrélation étroite et nécessaire entre le prix du travail de l'homme et le prix du pain. Il en tirait cette conséquence, que le prolétaire était exposé à

perdre plus sur son salaire, qu'à économiser sur sa subsistance, si la valeur du blé descendait au-dessous d'un certain taux, qu'il appelle le taux convenablement rémunérateur. Il y a donc nécessité absolue de ne pas décourager l'agriculture, et le rapporteur jugeait que le tarif proposé par le ministre ne maintiendrait pas les prix à un cours assez élevé.

Il se déclarait, cependant, partisan de l'abolition des prohibitions : « Nous reconnaissons, dit-il dans son rapport, les inconvénients que présente la combinaison successive de la prohibition et de la libre entrée. Il en résulte des alternatives de bénéfices trop grands et de pertes absolues. Des entreprises, commencées dans l'espoir d'une importation permise, se trouvent tout à coup interdites et ruinent ceux qui les avaient conçues. C'est pourquoi, la Commission approuve, sans restriction, la déclaration du principe que l'entrée des blés sera toujours permise en France. Mais il faut un tarif protecteur des céréales françaises. Quelle doit être la graduation du tarif et quels doivent en être les chiffres ? »

Il critique alors le tarif du projet, trouve trop basse la limite reconnue nécessaire par le Gouvernement, en raison de certains départements, et met en regard les prix de revient des blés de Russie et ceux des blés français. Il établit ainsi que, de 1821 à 1831, le blé d'Odessa rendu à Marseille était revenu

en moyenne à 9 fr. 89 de moins par hectolitre que nos blés.

« Le tarif des droits, continue-t-il, établis par la loi de 1821 (1 fr. 25, 2 fr. 25, 3 fr. 25), est enfermé dans des limites justes et modérées. Ensuite, c'était la prohibition, qui a ainsi régné de fait, de la fin de 1821 à la récolte de 1827, par suite de la vilité des prix, durant toute cette période.

« Au contraire, les récoltes de 1827, 1828, 1829, 1830 et 1831 sont au-dessous des besoins de la population, et les prix s'élèvent. L'importation commence et avec 2 francs de hausse, devient en réalité gratuite. »

M. Dupin invoquait encore à l'appui de sa théorie l'exemple de l'Angleterre, qui, en 1828, avait établi un tarif de droits protecteurs extrêmement élevés. Quand le prix du froment était de 73 shillings le quarter, soit 31 fr. 68 l'hectolitre, le droit n'était que de 1 shilling par quarter, soit 0 fr. 43 l'hectolitre. Mais :

à 72 shillings	le droit s'élevait à	2 sh. 8 d.
à 62	—	24 sh. 8 d.
à 56	—	30 sh. 8 d.
à 46	—	40 sh. 8 d.
à 36	—	50 sh. 8 d.

soit à 36 shillings le quarter, c'est-à-dire à 15 fr. 62 l'hectolitre, le droit s'élevait à 50 sh. 8 d., c'est-à-dire à 24 fr. 99 l'hectolitre, et le rapporteur faisait le parallèle suivant :

Droits correspondants	Au prix moyen ou nécessaire	à 1 fr. au-dessus du prix moyen	à 1 fr. 99 au-dessus	à 2 fr. au-dessus
France	3 fr. 25	2 fr. 25	1 fr. 25	0 fr. 25
Angleterre. . . .	10 fr. 59	9 fr. 59	8 fr. 59	8 fr. 59

« Ainsi, disait-il, lorsque le droit du tarif français n'est plus que nominal, le droit du tarif anglais est encore égal à 8 fr. 59.

« A la vue de ce droit on pensera sans doute que l'effet du tarif anglais de 1828 a rendu l'importation des céréales à peu près impossible en Angleterre.

« Or voici la valeur des grains importés en Grande-Bretagne.

1827	49 855 356 francs
1828	41 835 417 »
1829	87 510 817 »
1830	81 988 801 »

M. Dupin proposait de frapper d'un droit de 2 fr. chaque franc de baisse au-dessous du prix néces-

saire, de maintenir les divisions en 4 classes et 8 régions établies par la loi de 1821.

Il s'occupait aussi des espèces de grains inférieurs et les frappait de droits proportionnels en prenant pour base les droits proposés pour le froment, au lieu de les laisser frappés, comme sous la législation de 1819 et 1821, de droits progressifs aussi élevés que ceux atteignant le blé, et demandait un droit variable également à l'avoine, au lieu du droit fixe de 2 fr. 75 par quintal que proposait le projet du gouvernement.

Quant aux exportations, dans l'état de la législation de 1819 et 1821, les blés français ne pouvaient plus sortir, lorsqu'ils s'élevaient à 2 fr. au-dessus du prix moyen ; mais tant qu'ils pouvaient être exportés, ils n'avaient à payer qu'un droit de sortie de 0 fr. 25 par hectolitre.

« Voilà par conséquent, écrit M. Dupuis, deux régimes essentiellement distincts et contradictoires : l'un est celui de la liberté la plus complète et l'autre celui de l'interdiction absolue.

« Ces deux systèmes sont également condamnés par l'exposé des motifs du projet de loi, l'un comme étant trop libéral envers l'agriculture, l'autre comme l'étant trop peu.

« Jamais on n'accorde de primes à l'exportation, alors que dans les années de détresse, on en accorde aux importations. Par conséquent nos lois accordent

à l'agriculture française, alors qu'elle souffre, moins de faveur qu'au consommateur, quand celui-ci souffre à son tour.

« D'ailleurs nous exportons très peu de céréales.

	Quint. métr.	Prix de l'hect. de blé.
En 1828.	256 641	22 fr. 03
» 1829.	279 785	22 » 59
» 1830.	151 781	22 » 32
» 1831.	209 101	22 » 64

« Donc avec les tarifs actuels, avec un droit de sortie purement nominal, il y a une si faible exportation, qu'il nous paraît qu'il est d'une parfaite indifférence, pour le consommateur, que ce droit reste le même, ou qu'il soit augmenté. Quant à l'agriculteur, le secours qu'il peut tirer des exportations, excepté dans quelques cas particuliers, est trop insignifiant pour y attacher la moindre importance... »

« Arrivons, maintenant, à la partie la plus importante, à celle qui permettrait la sortie des blés, lorsque les prix dépasseraient les limites actuellement imposées à la libre exportation. Ici la mesure se tourne contre le consommateur.

« Nous n'avons pas cru pouvoir maintenir la prohibition de la sortie lorsque nous abolissions celle de l'entrée des grains.

« Mais comme il entre dans nos sentiments de veiller d'autant plus à l'intérêt du consommateur

que le prix du blé s'élève davantage, nous avons voulu qu'un tarif extrêmement efficace vint au secours du consommateur, et mit un frein de plus en plus énergique à des spéculations qui pourraient devenir un malheur national.

	Droit de sortie
« Depuis la limite supérieure jusqu'à 99 centimes plus bas	2 fr.
Au-dessus de la limite supérieure jusqu'à 1 fr. de hausse.	4 fr.
Depuis ce terme jusqu'à 2 fr. au-dessus de la limite supérieure.	6 fr.

« Et ainsi de suite, en acceptant 2 fr. de droit, pour chaque franc de hausse.

« En descendant à partir d'un franc au dessous de la limite supérieure, nous conservons le simple droit de balance.

« Nous reconnaissons, nous proclamons avec les législateurs de 1814, comme le droit commun des Français, la liberté d'exporter les produits de leur sol. Cependant cette liberté, comme tout autre droit commun des citoyens, ne peut-elle pas dans certaines circonstances être soumise à des restrictions, commandées par le bien-être, disons plus, par l'existence même du peuple ?

« L'Assemblée constituante l'avait pensé ; réunie

dans un temps d'extrême cherté, la première liberté dont elle ait, à la fois, reconnu le principe et suspendu l'exercice, c'est la liberté de l'exportation des grains. Mais alors des familles mouraient de faim dans toutes les provinces du royaume, et l'Assemblée se garda bien de dire : « périssent les familles plutôt que le principe ».

« Sous la Convention, le Directoire, le Consulat, l'Empire, le même sentiment de prudence et d'intérêt national, inspira le législateur. Durant les années 1814 et 1815, où l'abondance fut extrême, on permit l'exportation mais entre certaines limites. Dès 1816, elle se trouva suspendue, jusqu'à la fin des cruelles disettes de cette année, de 1817, et d'une partie de 1818.

Écoutons, en 1814, la voix de La Rochefoucauld : — « Ce qu'il y a de plus réel, en fait d'abondance et surtout de disette, c'est l'influence des fausses opinions ; ce sont les terreurs paniques et les facilités que trouvent, alors, les factieux pour alarmer la multitude et pour l'agiter. Ces maux cesseront un jour ; il ne s'agit que de multiplier les foyers d'instruction publique, de l'étendre, de la propager ; les idées justes et saines ont un empire irrésistible. Mais en attendant ces heureux résultats, l'opinion publique est à ménager ; l'inquiétude du peuple sur le manque de subsistances est, pour lui, un malheur véritable, dont il doit être préservé. C'est dans cette sage intention, que le gouvernement, recon-

naissant dans l'exposé de la loi du 2 décembre 1814, que la liberté d'exporter les blés doit être le droit commun de la France, a proposé de mettre à la faculté de l'exercice de ce droit les limites exigées par le bien de l'Etat, et que ces limites ont été fixées par la loi qui gouverne l'exportation des grains. »

« Il est évident qu'en adoptant notre tarif, on arrive assez rapidement à des prix qui rendront d'une extrême difficulté la vente de blés à l'étranger. Cependant il ne faut pas nous abuser sur un danger rare sans doute, mais possible, surtout en présence du marché anglais. Nous avons vu le blé en Angleterre en 1800 et 1804 à 56 et 57 fr. l'hectolitre, en 1817, alors que le prix était en France de 36 fr. 15 l'hectolitre, il était en Angleterre de 51 fr. 62, et en 1818 de 46 fr. 61, au lieu de 24 fr. 65 ».

Enfin, par l'organe de son rapporteur, la commission repoussait le choix du prix du pain comme régulateur des droits variables sur les blés, en se basant sur les inégalités considérables qui existent dans les frais de mouture et de panification.

Le 22 mars 1832, la discussion s'ouvrit; M. Duvergier de Hauranne monta à la tribune pour combattre les nouvelles dispositions apportées par la commission. Il demanda si le prix que l'on déclarait nécessaire était celui que réclamait le cultivateur des

bonnes terres, ou si l'on entendait le garantir au producteur des plus mauvaises, et si alors l'on prétendait obliger la population entière à payer le pain à un prix élevé pour permettre à des propriétaires de soumettre à la culture des céréales des terrains qui y étaient impropres.

« De tous les objets de consommation, dit-il, invoquant l'argument le plus fort du libre-échange, le blé est le dernier qui doive être taxé, puisque de tous les objets de consommation il est le plus nécessaire. Sur ce point il ne peut y avoir deux opinions ni deux sentiments. Eh bien ! l'impôt sur le blé existe aujourd'hui ; il existe non au profit de l'Etat, mais au profit de certains producteurs ; il existe fort pesant, et fort inégalement réparti. Le montant de cet impôt, c'est pour chaque consommateur, *la différence qu'il y a entre le prix auquel il pourrait acheter son blé si le commerce était libre, et le prix auquel la prohibition des blés étrangers l'oblige à le payer.* »

« Pour maintenir votre système de prix rémunérateur, vint à son tour dire le ministre de l'agriculture, M. d'Argout, qui prit plusieurs fois la parole au cours de la discussion, — dans toutes ses conséquences, il faudrait retourner aux temps de barbarie, et empêcher la circulation à l'intérieur. »

Malgré ces discours, malgré les efforts de MM. d'Harcourt et Alexandre Delaborde, qui défen-

dirent avec énergie la cause de la libre importation des blés, la Chambre suivit sa commission et adopta, même à une imposante majorité, un amendement présenté par M. Laurence et accentuant encore le projet dans le sens de la restriction.

« Comme, en 1821, le blé de Russie avait servi de principal argument aux protectionnistes, écrit M. de Molinari dans son « Histoire du Tarif des céréales ». Toutefois cet argument fut mieux combattu en 1832 qu'en 1821. Les orateurs libéraux apportèrent à la tribune les renseignements qui avaient été recueillis sur cette question par ordre du parlement anglais et ceux que l'expérience des années écoulées depuis 1821 avait fournis à la France. En première ligne, figuraient les informations recueillies par M. Jacobs sur les blés de la Russie septentrionale et de la Pologne; il résultait de ces documents que les blés, dans le Nord, ne descendaient pas au-dessous de 40 fr. 32 et 42 fr. 04 l'hectolitre et, qu'arrivés dans les ports d'Angleterre, ils ne revenaient pas à moins de 48 fr. 50 et 20 fr. 64 l'hectolitre. Le prix du blé, dans la région du Nord de la France, ne s'élevant pas, en moyenne, au-delà de 48 francs, et descendant quelquefois beaucoup plus bas, il n'y avait pas lieu de redouter cette concurrence. Les renseignements sur les blés d'Odessa n'étaient pas moins rassurants pour nos agriculteurs. Il fut bien démontré, d'abord, que ces blés ne pouvaient être produits en

quantités illimitées ; ensuite qu'en temps ordinaire, ils ne se vendaient pas à meilleur marché que les blés produits dans certaines parties de la France. Le manque de bras et de capitaux, la difficulté des communications, tels étaient les obstacles qui s'opposaient à l'extension de la culture du blé dans les vastes plaines de la Russie méridionale ; l'incertitude et l'irrégularité des débouchés, telle était la grande cause des fluctuations excessives des prix à Odessa. Ainsi, de 1824 à 1830, époque pendant laquelle le port de Marseille demeura fermé, le blé était descendu à Odessa à 6, 50 et 4 francs, ou, pour mieux dire, il avait cessé d'être coté, car il ne se vendait pas. Aussitôt que le port de Marseille se rouvrit (loi du 20 octobre 1830), les prix montèrent sur le marché d'Odessa à 14, 15, 16 et 17 francs l'hectolitre. A l'expiration de la loi, le port de Marseille s'étant de nouveau fermé, les prix retombèrent au point où ils se trouvaient auparavant. »

Après une discussion qui avait rempli les séances des 22, 23, 28, 29, 30 et 31 mars, le projet de loi amendé par la commission, fut adopté par 218 voix contre 24.

Le projet ainsi voté ne faisait guère autre chose que de reproduire la loi de 1821, avec le rétablissement de l'entrepôt fictif. Il établissait bien une nouveauté : la suppression des prohibitions d'entrée et de sortie, mais il leur substituait des droits gradués assez élevés pour en être l'équivalent.

Néanmoins, le ministère portait ce projet tel quel, le 4 avril, à la Chambre des Pairs, et, le 11 du même mois, celle-ci le votait sans discussion et à l'unanimité sur un rapport du Baron Cuvier. La loi fut promulguée le 15 avril.

Au milieu de son désastre, la minorité libérale avait obtenu un certain avantage ; il avait été résolu, par l'article 2, que la loi ne serait que provisoire, qu'elle ne demeurerait en vigueur que jusqu'au 1^{er} juillet 1833. A cette époque, une loi définitive devait être présentée et discutée à fond. Mais le cours moyen du blé, de 21 fr. 85 l'hectolitre en 1832, descendit, l'année suivante, à 16 fr. 62. Dans cette situation, on ne jugea pas opportun de reprendre un projet de réforme dont le but principal devait être de favoriser l'importation. Le 26 avril 1833, le gouvernement proposa de proroger, jusqu'à la révision du tarif, la législation existante. La Chambre déféra à ce vœu, et la loi du 26 avril 1833 recula indéfiniment le terme assigné à la loi précédente. « La révision bien des fois projetée, dit M. Amé dans ses « Études sur les tarifs de douane », ayant toujours paru devoir soulever de vives résistances, le système éminemment restrictif adopté en 1821 contre la volonté des hommes d'État de la Restauration, consacré en 1832, malgré l'opposition du ministère, imposé plus tard au gouvernement impérial lui-même, réglait encore en 1860 le commerce des céréales. »

§ 5. — 1833-1847

La loi du 15 avril 1832 avait donc remanié et établi sur ses bases définitives le régime de l'Echelle Mobile. Elle devait, confirmée par la loi du 26 avril 1833, régir la partie de notre système douanier relative aux céréales, pendant une période de près de trente années. Son règne fut sans conteste, peut-on dire, jusqu'en 1846 ; à peine se produisait-il des réclamations locales et particulières de temps à autre. D'ailleurs, si les prix se tinrent à une moyenne peu élevée, en 1833, à 16 fr. 62 l'hectolitre ; en 1834 et 1835, à 15 fr. 25 ; en 1836, à 17 fr. 32, cette moyenne s'éleva, par la suite, à un taux dont les agriculteurs devaient se déclarer satisfaits, sans cependant atteindre les prix de disette. La statistique nous montre, en effet, le prix moyen de l'hectolitre de blé pour la France à 18 fr. 53, en 1837, à 19 fr. 51, en 1838 ; 22 fr. 14, en 1839 ; 21 fr. 84, en 1840 ; 18 fr. 54, en 1841 ; 19 fr. 55 en 1842 ; 20 fr. 46, en 1843 ; 19 fr. 75, en 1844 et en 1845. Cette moyenne s'élèvera à 24 fr. 05 en 1846, pour atteindre 29 fr. 01, en 1847 ; mais, à ce moment, nous nous trouverons dans une situation exceptionnelle. Il pouvait donc légitimement sembler à tous, à partir de 1837, que la nouvelle législation

remplissait parfaitement son objet, et que nulle modification n'était désirable.

Mais, à la suite des réformes que sir Robert Peel fit voter en Angleterre, en janvier 1846, l'agitation libre-échangiste ne tarda pas à se propager en France.

La loi de 1828, qui avait affermi dans la Grande-Bretagne le système de l'échelle mobile avec des droits protecteurs très élevés, et cela, dans le but avoué de permettre aux propriétaires fonciers de vendre leur blé à un taux supérieur à 30 francs l'hectolitre, suscita, au fur et à mesure du développement de l'industrie anglaise et de la compréhension de plus en plus grande de leurs intérêts qu'acquirent les ouvriers, avec l'expérience et les tendances démocratiques qui se manifestaient chaque jour davantage, — des protestations, de plus en plus vives de la part des populations contre le régime de pain cher que leur imposait l'aristocratie foncière.

En 1838, Richard Cobden fondait avec quelques amis, Bright, Gibson, Villiers, Fox..... la « Ligue pour la Liberté du Commerce ». La Ligue s'attacha d'abord aux lois céréales, et porta bientôt le nom d' « Anti-corn-law-league ». L'histoire que Frédéric Bastiat a retracée de la Ligue dans son ouvrage « Cobden et la Ligue », si elle n'est pas exacte au point de vue du but que poursuivait Cobden, but tout humanitaire selon Bastiat, alors qu'il ne tendait en réalité qu'à l'abolition, au profit de l'industrie, du privilège

dont jouissait l'agriculture, montre du moins les efforts considérables qu'accomplirent Cobden et ses amis. Après avoir, pendant plusieurs années, créé l'agitation libre-échangiste, dans les principaux centres manufacturiers, ils vinrent, en 1843, entreprendre de convertir à leurs idées les habitants de la capitale.

A cette date, la ligue avait déjà obtenu un premier succès. Menacés, les landlords avaient placé à la tête du gouvernement le chef du parti des tories, sir Robert Peel, qui n'avait pas caché pour les nouvelles idées une vive réprobation.

Mais, au moment où sir Robert Peel prenait le pouvoir, c'est-à-dire en 1841, les classes laborieuses étaient en proie aux souffrances que causaient, d'une part, la cherté des subsistances, et d'autre part, le manque de travail. Il était urgent de venir au secours de l'industrie et de régler la question des céréales.

Un premier pas fut fait dans la voie des réformes par un bill de 1842. Relativement au blé, les droits de l'échelle mobile étaient réduits, tout en étant encore protecteurs. Au prix de 21 fr. 50 l'hectolitre, le droit applicable était de 8 fr. 60, mais ce droit décroissait rapidement, et n'était plus que de 0 fr. 43, quand le prix du blé atteignait 31 fr. 50 l'hectolitre. Cette loi qui ne satisfaisait aucun des deux partis n'était qu'une transaction passagère.

Malgré de nouvelles réductions de tarifs en 1845, les difficultés, loin de s'aplanir, s'aggravaient par

suite de l'insuffisance des récoltes et de la maladie qui frappait les pommes de terre.

De son côté, l'Anti-corn-law-league n'était pas restée inactive. Ses chefs étaient entrés dans la Chambre des Communes. « Ils y formèrent, écrit Bastiat, en dehors des Whigs et des Tories, un parti, si l'on peut lui donner ce nom, qui n'a pas de précédent dans les annales des peuples constitutionnels... »

La question était sérieuse pour l'Angleterre. Alors même qu'ils ne prévoyaient pas dans toute leur étendue les conséquences néfastes qu'allait entraîner pour l'agriculture et surtout pour la culture des blés la suppression du privilège, que les lois lui avaient accordé jusqu'alors, les chefs du mouvement et les hommes d'Etat ne pouvaient douter de la gravité de la réforme qu'il s'agissait d'introduire dans le régime économique de l'Angleterre. Tous ne trouvaient pas une compensation suffisante au sacrifice qu'on demandait, dans le développement industriel que les partisans du libre échange affirmaient devoir résulter de la suppression de toutes les entraves mises jusqu'ici au commerce.

Longtemps hésitant, sir Robert Peel, conquis par les idées nouvelles, abandonna complètement la voie de la protection agricole, et ne se laissa arrêter ni par le souvenir de ses anciennes doctrines, ni par les récriminations et les attaques de ceux qui l'accusaient de trahir leurs intérêts communs.

Par le bill de 1846, un régime transitoire était établi pour trois ans ; au-dessous du prix de 20 fr. 60 l'hectolitre, le droit était de 4 fr. 30 et descendait à 1 fr. 70, au prix de 23 francs et au-dessus. Le 1^{er} février 1849, ce régime devait être remplacé par un droit fixe et purement nominal de 0 fr. 43 par hectolitre.

Peu après le vote de ce bill, le ministère était renversé. Le 29 juin 1846, sir Robert Peel, au moment d'abandonner le pouvoir, termina ainsi son discours à la Chambre des Communes : « Peut-être laisserai-je un nom qui sera quelquefois prononcé avec des expressions de bienveillance dans les demeures de ceux dont le lot en ce monde est le travail, qui gagnent leur pain à la sueur de leur front et qui se souviendront de moi quand ils répareront leurs forces par une nourriture abondante et franche d'impôt, d'autant plus douce pour eux qu'aucun sentiment d'injustice n'y mêlera plus son amertume. »

En présence des succès remportés par la ligue anglaise, le mouvement gagna la France.

Le 23 février 1846, M. Dufour-Dubergier présidait, à Bordeaux, la première réunion de l'Association pour la liberté commerciale. De Bordeaux l'agitation s'étendit à nos principaux ports de commerce, qui se réunirent à l'Association constituée à Bordeaux ou en fondèrent de nouvelles. « Le com-

merce de Paris, écrit M. Amé (1), suivit la même impulsion. On voulut ne négliger aucun des moyens mis en œuvre par la ligue anglaise. Des réunions périodiques vinrent stimuler l'opinion. Des fonds furent recueillis pour répandre à profusion les discours qu'on y prononçait. Un journal spécial, « Le Libre Echange », fut consacré à la défense des doctrines de la liberté commerciale. Frédéric Bastiat les condensa dans de courtes brochures d'une forme incisive et piquante.

« Une contre-association se forma à Paris sous la direction de M. Mimerel, et prit pour organe « le Moniteur Industriel ». De nombreuses pétitions furent provoquées parmi les ouvriers. La défense ne se montra ni moins habile ni moins ardente que l'attaque. Lors de la discussion sur le traité belge, M. Cunin Gridaine voulait mettre le pays en garde contre les intentions égoïstes de nos voisins. Guizot traita la question de plus haut; il rendit justice aux intentions élevées de sir Robert Peel, et, sans méconnaître la diversité de situation des deux pays, il déclara que tous les amis de l'humanité devaient désirer ardemment le succès des mesures du ministre anglais. En réalité, la Grande Bretagne suivait sa pente naturelle.

« Aussi les protectionnistes suspectaient M. Guizot

(1) Amé, *op. cit.*

d'être disposé à admettre les produits anglais. Ils auraient voulu qu'il se fût prononcé dans le même sens que M. Cunin-Gridaine, au sujet des réformes de sir Robert Peel.

« A la suite de la discussion sur le traité belge, M. Grandin, député de la Seine-Inférieure, avait dit à cet égard : « M. le Ministre des Affaires Etrangères, il est vrai, ne vous parle pas encore de recevoir les marchandises anglaises ; il sait bien qu'aujourd'hui il rencontrerait dans la Chambre une forte opposition ; mais ces idées, je le crois bien, germent déjà dans son esprit et peut-être ne fait-il que les ajourner. » (*Moniteur* du 2 avril 1846).

« La majorité de la Chambre put bientôt manifester de nouveau ses dispositions. A la fin de 1846, le cours moyen du blé dans toute l'étendue de la France avait atteint 27 fr. 76 l'hectolitre. Dans certains départements, il dépassait 36 francs l'hectolitre. C'étaient les prix les plus élevés qu'on eût constatés depuis 1831. Par l'effet du jeu naturel de l'échelle mobile, les droits d'entrée sur les céréales étaient descendus à leur taux minimum.

« Seulement, il était à craindre que les variations inopinées de tarif, inhérentes à notre législation des grains, ne détournassent le commerce d'en demander à l'étranger des quantités suffisantes, et, comme il fallait avant tout assurer l'approvisionnement du pays, le ministère proposait de décréter que les droits,

quelles que fussent les mercuriales, ne pourraient pas être augmentés, avant la récolte suivante. Les besoins étaient impérieux. Il n'était pas possible que la Chambre écartât le projet du gouvernement. Mais elle ne voulut pas le laisser passer sans une sorte de protestation, et elle constata, par l'organe du rapporteur de la Commission, M. Darblay, « qu'elle entendait, en se conformant aux nécessités de circonstances exceptionnelles, maintenir le principe de notre législation sur les céréales. »

Voici comment, à ce sujet, s'exprimait le rapport : « La loi, proposée à votre adoption, n'est pas une loi de principe ; son caractère est purement exceptionnel et transitoire, comme le besoin auquel elle est destinée à pourvoir. Bien arrêtée sur cette pensée, la commission a dû et voulu éviter tout ce qui pourrait en changer la nature et laisser percer, même par induction, l'idée d'une atteinte à la législation actuelle, qui, par son jeu naturel, a amené l'état de choses dont le projet, qui vous est soumis, a seulement pour but de fixer la durée jusqu'au 31 juillet de cette année.

« C'est dans cet esprit, que votre commission a résolu, à l'unanimité, de vous proposer l'adoption du projet de loi. »

Ainsi présentée, fut votée, le 28 janvier 1847, à l'unanimité, une loi édictant que, du jour de sa promulgation jusqu'au 31 juillet 1847, les grains et

farines importés, ne seraient soumis qu'au minimum des droits, déterminés par la loi du 15 avril 1832, quelle que soit la provenance, que l'importation ait lieu par terre ou par mer sans distinction aucune de pavillon.

Une ordonnance du même jour, rendue sur rapport de M. Cunin-Gridaine, élevait au maximum prévu par la loi du 15 avril 1832, soit à 15 fr. 40 l'hectolitre de maïs et 11 fr. 20 l'hectolitre de sarrasin, 33 fr. 60 et 28 francs le quintal de leurs farines, les droits à l'exportation des maïs et sarrasin.

Une loi du 22 juillet 1847 et trois ordonnances du 27 juillet prorogèrent l'effet de ces mesures jusqu'au 31 janvier 1848, époque à laquelle la loi de l'échelle mobile reprit son empire et sa force.

§ 6. — 1848-1861. *La loi du 15 juin 1861*

Avant le rétablissement de l'Empire, nous n'avons à mentionner que la proposition de M. de Sainte-Beuve, déposée le 30 décembre 1850, et réclamant de nombreuses modifications à notre système douanier, notamment « la suppression de tout droit protecteur sur les substances alimentaires. »

Sur rapport de M. de Limayrac, la prise en considération fut rejetée dans la séance du 28 juin 1851, par 428 voix contre 199.

Le Deux-Décembre amenait au pouvoir des hommes que les doctrines du libre échange comptaient au nombre de leurs partisans. Aussi, fut-il presque aussitôt sérieusement question de supprimer par acte souverain toutes les prohibitions. Encouragé par un projet de loi conçu par l'administration autrichienne, notre département des affaires étrangères prit l'initiative de déposer une proposition dans le sens du libéralisme commercial. Mais il ne s'agissait déjà plus de trancher la question par une décision émanée de l'Empereur seul.

En effet, avant qu'une solution fût intervenue, le corps législatif, qu'organisait la nouvelle Constitution, était réuni.

En 1853, le prix des subsistances avait considérablement augmenté. Le prix moyen du blé — qui, à la suite du temps de cherté qu'avait été l'année 1847, s'était maintenu à un faible taux, pendant les cinq années suivantes : 16 fr. 65 l'hectolitre en 1848, 15 fr. 37 en 1849 ; 14 fr. 32 en 1850 ; 14 fr. 48 en 1851 ; 17 fr. 23 en 1852, — venait de se relever brusquement à 22 fr. 39 l'hectolitre. Le gouvernement vit, dans ces circonstances, une occasion d'appliquer, au moins partiellement, ses idées libérales, et M. Magne, alors ministre des finances, fit décréter de notables dégrèvements et même l'exemption complète sur les céréales, vins, spiritueux...

Le décret du 20 juillet 1853 décidait que provisoire-

ment, les blés et farines d'Amérique et les blés d'Egypte, qui étaient prohibés en France en vertu de l'article 3 de l'ordonnance du 8 février 1826, lorsqu'ils étaient importés par des navires anglais, ou pris dans les ports anglais par des navires français, ou autres, pourraient désormais venir d'Angleterre, ou de ses possessions en Europe, par tous navires français ou étrangers, en ne payant que les droits acquittés par les navires français. En d'autres termes, les entrepôts britanniques pouvaient alimenter notre marché, sans subir aucun droit différentiel, aucune surtaxe de provenance ou de pavillon.

La récolte de 1853 s'annonçant comme très mauvaise, le décret du 20 juillet parut une mesure insuffisante pour parer à la disette que l'on prévoyait, et, le 18 août 1853, l'Empereur rendait un décret, contresigné par M. Magne, et suspendant l'échelle mobile, quant à l'importation.

ART. 1. — Les grains et farines importés, soit par terre, soit par navires français ou par navires étrangers, et sans distinction de provenance ni de pavillon, ne seront soumis jusqu'au 31 décembre 1853, qu'au minimum des droits déterminés par la loi du 15 avril 1832.

ART. 2. — Jusqu'à la même époque les navires de tout pavillon qui arriveront dans les ports de l'Empire avec des chargements de grains..... seront exemptés des droits de tonnage.

« Il est à remarquer, lisons-nous dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1861, qu'à ce moment on venait à peine de constater l'insuffisance de la récolte, et que les prix n'étaient encore qu'à 22 fr. 55 l'hectolitre. Ils étaient donc loin d'être arrivés au taux qui, d'après la loi de 1832, déterminait le simple droit de balance et qui ne fut atteint que deux mois plus tard, dans la région qui reçoit surtout les arrivages étrangers, celle de la première classe. Cette promptitude eut une influence favorable évidente sur la crise, qui fut beaucoup moins intense qu'en 1847, car les prix moyens mensuels de 1853, ne dépassèrent pas 30 fr. 50 l'hectolitre, tandis que ceux de 1847 s'étaient élevés à 39 fr. 65. Ce dernier prix ne fut même pas atteint dans les années qui suivirent, malgré la succession de mauvaises récoltes en 1854, 1855 et 1856. Le plus haut prix de cette série de mauvaises années, fut celui de décembre 1855 qui ne monta qu'à 33 fr. 48 l'hectolitre. »

Un décret du 1^{er} octobre 1853 proroge le délai, fixé par le décret du 18 août au 31 décembre 1853, jusqu'au 31 juillet 1854.

La veille, 30 septembre, un décret avait admis les navires étrangers à concourir au transport des grains et farines entre l'Algérie et la France et un autre décret, en date du 12 octobre 1853, admettait jusqu'au 31 juillet 1854, les navires étrangers aux

mêmes conditions que les navires français, au transport par cabotage, sur les côtes de la Méditerranée des grains et farines.

Le Gouvernement n'oubliait aucune mesure, capable de faciliter l'approvisionnement de tous les points du territoire. De deux décrets du 3 décembre 1853, prorogeant un décret du 3 septembre et un autre du 5 septembre, l'un exempté des droits de navigation intérieure, les chargements de grains et farines, l'autre autorise les Compagnies de chemins de fer à relever, avant l'expiration du délai légal, les tarifs des transports de grains et farines, qu'elles auraient abaissés.

Aucune disposition n'était prise à l'égard de l'exportation, car, en vertu même de l'échelle mobile, la sortie des grains et farines de toute sorte était alors frappée de droits tellement considérables, qu'ils équivalaient presque à la prohibition. Ce maintien de l'échelle mobile à l'exportation n'était pas sans inconvénient pour le cultivateur, car, en vertu de la corrélation établie par la loi de 1832 entre le blé et les autres grains, le producteur ne pouvait exporter même les grains autres que le blé, qu'il lui aurait été, cependant, avantageux d'envoyer à l'étranger.

Malgré les facilités données aux importations, les prix ne cessaient pas de monter. En 1854 la moyenne de l'année, pour la France entière, est 28 fr. 82 l'hectolitre ; en 1855 elle s'élève encore à 29 fr. 32

pour atteindre son maximum, 30 fr. 75 l'hectolitre en 1856 ; cette moyenne étant de 33 fr. 07 l'hectolitre pour la région du Sud-Ouest. Aussi les prorogations du décret du 18 août 1853 et de ceux qui en étaient le corollaire et le développement se succédèrent-elles.

Quatre décrets, en date du 24 juin 1854, étendaient au 31 décembre 1854 la durée d'application des décrets de 1853, et les 7, 10, 12 et 21 octobre de la même année, quatre nouveaux décrets, rendus sur rapport de M. Magne, reculaient encore cette date au 31 juillet 1855.

Préoccupé d'assurer aux consommateurs le pain à un prix modéré, le gouvernement, non content de favoriser les importations, rendait encore, le 27 octobre 1854, un décret interdisant, jusqu'à nouvel ordre, la distillation des céréales et de toute autre substance farineuse servant à l'alimentation.

Un décret du 1^{er} novembre 1854 entraînait dans une nouvelle voie et prohibait, jusqu'au 31 juillet 1855, l'exportation des céréales d'Algérie à destination des pays étrangers.

Ce n'était que le premier pas fait dans ce sens. Le 29 novembre 1854, un décret prohibait, jusqu'au 31 juillet 1855, toute exportation de France de grains et de farines. Cette prohibition, successivement prorogée, par les décrets des 2 juin et 8 septembre 1855, devait durer jusqu'au 10 novembre 1857, date à laquelle l'échelle mobile à l'exportation fut rétablie.

Quant aux importations, après une prorogation au 31 décembre 1855, édictée par les décrets des 2, 5 et 6 juin 1855, un autre décret, du 8 septembre de la même année, prescrivait l'application des diverses mesures relatives aux denrées alimentaires jusqu'au 31 décembre 1856.

Entre temps, un article du « Moniteur », à la date du 20 septembre 1855, contenant une déclaration de principe en faveur de la liberté du commerce des grains, avait excité les craintes d'une partie des agriculteurs, qui eurent bientôt l'occasion de les exprimer. D'après la Constitution, en effet, les décrets modifiant la législation douanière devaient être homologués par le Corps Législatif. Au début de 1856, le gouvernement demanda aux députés leur approbation au sujet des mesures prises par décisions administratives. Cette approbation fut donnée, mais non sans réserve. Voici ce qu'écrivit à ce propos M. Amé dans son ouvrage (1) : « Le Corps Législatif manifesta son désir de voir le gouvernement n'avancer dans la voie des réformes qu'avec une extrême circonspection. Le gouvernement avait évité dans l'exposé des motifs d'aborder les questions de doctrine ; il avait aussi laissé en dehors du projet, les céréales, les bestiaux, les viandes salées, les vins, spiritueux..., indiquant par là, comme il l'avait

(1) *Etudes sur les tarifs de douane*, op. cit.

annoncé à l'origine, que les dispositions adoptées pour ces divers produits n'étaient point encore définitives. Mais la majorité du Corps Législatif voulait saisir l'occasion de protester contre la théorie de la liberté commerciale. Elle s'attacha donc à choisir exclusivement, pour l'examen du projet de loi, des députés bien résolus à soutenir le système protecteur, et la commission désigna, pour rapporteur, M. Randoing, que sa position personnelle et ses antécédents classaient parmi les plus fermes défenseurs du système. A la séance du 16 avril 1856, le projet de loi fut voté, mais il parut évident que le Corps Législatif acceptait les faits accomplis, sans donner son assentiment aux idées de transaction dont ils étaient le résultat. »

En 1855, le ministère de l'agriculture, du commerce et de l'industrie avait changé de titulaire. M. Magne fut remplacé par M. Rouher qui, dès 1856, présentait un projet de loi abolissant la plupart des prohibitions douanières. Ce projet causa une grande inquiétude aux protectionnistes et rencontra une vive opposition au Corps Législatif, dont la majorité se déclarait hostile au nouveau système que l'on voulait introduire. L'Assemblée législative n'eut pas à le discuter ; son mandat était terminé avant que son ordre du jour l'appelât à voter sur le projet. Mais son attitude suffit pour faire reculer le gouvernement, qui déclarait, dans le « Moniteur »

du 16 octobre 1856, retirer sa proposition et s'engageait à ne pas en formuler de semblable avant 1861.

En 1857, les prix s'étaient maintenus encore à plus de 24 francs l'hectolitre (la moyenne pour la France fut 24 fr. 37). Un décret de 22 septembre 1857 prorogea encore au 30 septembre 1858 le régime inauguré par le décret du 18 août 1853.

Mais une baisse considérable s'étant produite peu après, en présence du rendement de la récolte et des importations, les propriétaires réclamèrent énergiquement le rétablissement de l'échelle mobile. Le gouvernement résista, en accordant, néanmoins, une légère satisfaction, par deux décrets du 10 novembre 1857, dont l'un rétablissait pour l'exportation le régime de l'échelle mobile, et l'autre levait l'interdiction de la distillation des grains, — à condition que cette distillation fût faite de façon à ce que les résidus pussent être employés à l'alimentation du bétail, condition que fit disparaître le décret du 5 février 1859.

Quant à l'importation, en vertu du décret du 22 septembre 1857, date à laquelle les mercuriales indiquaient pour l'hectolitre une moyenne de 21 fr. 16, elle demeurait libre et soumise au simple droit de balance, pour une année encore.

A la date du 10 novembre 1857, la dernière mercuriale pour la France constatait un prix moyen de

18 fr. 73 l'hectolitre. En septembre 1858, cette moyenne n'était plus que de 16 fr. 20 l'hectolitre, et cependant, le 30 septembre, jour même où l'échelle mobile devait être rétablie, un décret reculait jusqu'au 30 septembre 1859 la limite de l'application des mesures provisoires concernant les importations.

Donc à cette date (octobre 1858), le régime était le maintien de l'échelle mobile à l'exportation, et la perception d'un droit fixe de 0 fr. 25 par hectolitre importé. En fait, l'hectolitre ne payait également que 0 fr. 25 à la sortie, le prix du blé étant très bas : la moyenne de l'année 1858 fut 16 fr. 75 l'hectolitre. Mais il suffisait que les cours atteignissent 19 fr. 02 l'hectolitre, pour que dans la quatrième classe, le droit de sortie fut immédiatement porté à 2 fr. 40.

Or, à supposer que les cours vinssent à hausser suffisamment à l'étranger pour déterminer un mouvement actif d'exportation, l'échelle mobile arrêterait tout à coup cette exportation, au moment où elle serait susceptible de rendre service à l'agriculture. Aussi les producteurs demandaient, qu'au moins, les droits à la sortie fussent suspendus complètement, pendant une année, comme l'étaient les droits à l'entrée. Ils regardaient comme souverainement injuste, alors que les circonstances ne l'exigeaient en aucune manière, le maintien de l'échelle mobile, pour la partie qui leur nuisait, et sa suppression, pour ce qui pouvait leur être avantageux.

Le décret inattendu du 30 septembre 1858 avait mécontenté vivement les partisans de l'échelle mobile. « Il ne s'agissait pas en effet, dit M. Amé (1), des nécessités passagères d'une époque de disette. Au 30 septembre 1858, le cours du blé était descendu à 16 fr. 20, et l'administration, en continuant à suspendre l'échelle mobile dans une pareille situation, semblait vouloir en préparer l'abandon définitif. Telle était réellement son intention. Les bases de l'échelle mobile ne paraissaient plus répondre, ni pour l'intérieur, ni pour l'extérieur, au développement de nos moyens de communication et de nos relations commerciales.

« L'agitation était donc générale. D'une part, on approchait de la date fixée en 1856 pour l'examen des dispositions à prendre à l'égard des prohibitions. Avant la déclaration du 16 octobre, les représentants de l'industrie avaient demandé eux-mêmes au ministre du commerce de faire précéder d'une enquête la discussion du projet de loi. Mais depuis trois ans les situations s'étaient modifiées. Le gouvernement avait paru hésiter dans quelques circonstances, et l'on espérait l'amener à des concessions plus décisives.

« Dans une réunion du 24 mars 1859, le Comité central de l'association protectionniste résolut de

(1) AMÉ, Etudes sur les tarifs des douanes, *op. cit.*

repousser l'enquête, en réclamant l'ajournement indéfini de la levée des prohibitions. Il était bien difficile de motiver le refus d'une simple enquête. Néanmoins de nombreuses pétitions furent adressées au Sénat pour appuyer la décision du comité. L'empereur partait en Italie. M. Rouher écrivit à la Chambre de commerce de Lille, à la date du 11 mai 1859, que le gouvernement ajournait l'enquête, et, par cela même, la solution de la question du retrait des prohibitions.

« D'autre part, au mois de février 1859, quant aux céréales, l'empereur, saisi de la question par un rapport très complet de M. Rouher, avait ordonné au Conseil d'Etat de préparer un nouveau projet de loi sur le régime des céréales. Préalablement une enquête devait être faite, et les deux comités du Conseil d'Etat, chargés d'y procéder, tinrent leur première séance, le 26 février 1859. Mais on n'avait pas jugé à propos d'attendre une solution des lumières et de la haute impartialité des commissaires du Conseil d'Etat. On avait organisé une véritable agitation dans les campagnes. Pour en diriger les mouvements, un comité spécial s'était formé sous la présidence de M. Darblay aîné. Il s'était mis en rapport avec l'Association industrielle, et, comme nos manufacturiers, longtemps hostiles à la protection agricole, avaient aperçu, depuis, l'influence que pourrait exercer sur le régime prohibitif l'abandon des lois céréales, ils

n'étaient pas les moins ardents à en demander le maintien. Des pétitions furent signées de toutes parts. Elles étaient généralement adressées au Sénat, où M. le Baron Dupin, au nom de la commission à laquelle on les renvoya, les rapporta à la séance du 5 mars 1859.

« L'argumentation de M. Dupin dans ce qui s'appliquait à la France, reposait sur une erreur matérielle.

« Dès 1819, disait-il, commence une série de récoltes favorables, dont la surabondance continue pendant neuf ans. Au lieu de 20 francs, prix moyen rémunérateur établi depuis 1798, les prix descendent à 16, 15, 14, 13 francs. L'agriculteur, au désespoir, s'adresse au législateur qui, sans recherches raffinées, arrive au résultat suivant ». Ce résultat, c'est l'échelle mobile que l'on avait adoptée, selon M. Dupin, pour réagir contre une longue série d'années de bas prix, et qui l'aurait effectivement suspendue. Or, c'était précisément le contraire qui était arrivé. On avait adopté l'échelle mobile en 1819, au milieu de cours élevés, dans le but d'en ramener de plus élevés encore, obtenus pendant les disettes antérieures, et la série des bas prix dont on parlait, au lieu de précéder l'établissement de l'échelle mobile, l'avait suivi.

« La discussion s'étant ouverte au Sénat, le 12 mars, le président du Conseil d'Etat, M. Baroche,

releva les exagérations du rapporteur et déclara que personne, dans le gouvernement, ne pouvait penser à rétablir l'échelle mobile, sans modifications sérieuses. M. Dumas croyait fort imprudent de la supprimer parce que les populations rurales y semblaient fort attachées. Ce fut surtout ce côté politique de la question qui frappa la haute Chambre. Par un vote presque unanime, 440 voix contre 3, elle renvoya toutes les pétitions aux ministres de l'agriculture, des finances, de l'intérieur, de la marine et de la guerre.

« La propagande continuait au dehors. On lisait dans un rapport présenté au Conseil général du Nord : « l'échelle mobile a, en quelque sorte, l'autorité d'un dogme dans notre économie sociale ». Dans les commissions du Corps législatif, on constatait la légalité du décret du 30 septembre.

« L'enquête du Conseil d'Etat s'était terminée au milieu de ces manifestations. Le plus grand nombre des déposants avait demandé la suppression de l'échelle mobile. L'organe des comités, M. Cornudet, avait fait son rapport, le 14 avril, dans une séance que l'empereur avait voulu présider lui-même. Il avait conclu de l'enquête que la faculté d'exporter sans entraves, combinée avec de grandes facilités d'importation, était la meilleure, la seule protection vraiment utile pour l'agriculture française.

« A ce moment, la situation du commerce des grains

n'avait rien qui dût inquiéter. Si nous avions importé, dans les quatre premiers mois de l'année, 675.509 quintaux métriques de céréales étrangères, nous en avions exporté 2.510.902 quintaux d'origine française. Mais depuis le 1^{er} janvier 1859, le cours moyen du froment n'avait pas dépassé 15 fr. 25. Beaucoup de propriétaires attribuaient ce bas prix, à la suspension de l'échelle mobile. Il fallait préparer une loi nouvelle, ou rapporter le décret du 30 septembre. A l'heure même, où la guerre éclatait, on ne devait pas songer à mettre en discussion une loi de cette importance. Un décret des 7 et 12 mai, abrogea celui du 30 septembre, et la loi de 1832, déclarée impossible la veille encore, se trouva remise en vigueur. »

Le décret du 7 mai était ainsi conçu :

« Napoléon... Sur le rapport de notre ministre secrétaire d'Etat au département de l'agriculture, du commerce et des travaux publics ; considérant que le décret du 30 septembre 1858 devait être suivi, pendant la session du Corps Législatif, de la présentation d'un projet de loi conformément aux prescriptions de l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814 ; mais considérant que dans les circonstances actuelles, il est convenable d'ajourner la discussion des réformes, que comporte la législation des céréales ; considérant qu'il est équitable de donner au commerce le bénéfice de dispositions analogues à celles prises par le

décret du 30 septembre en ce qui concerne les chargements qui, effectués dans les ports étrangers avant le 30 septembre 1859, ne seraient arrivés que postérieurement en France, avons décrété :

ART. 1. — Est abrogé le décret du 30 septembre 1858.

ART. 2. — Tout bâtiment chargé avant le 1^{er} janvier 1859 sera régi par le décret de 1858. »

Ce rétablissement ne devait pas durer longtemps. Quinze mois plus tard, le mauvais temps empêchant de faire la récolte, les prix s'élevèrent à 20 francs l'hectolitre en moyenne, et le décret du 22 août 1860 venait suspendre à nouveau, jusqu'au 30 septembre 1861, l'échelle mobile, quant aux importations. Déjà avant ce décret, et en vertu de l'échelle mobile elle-même, les droits réduits étaient applicables aux importations faites dans les départements de la quatrième classe, et dans ceux de la première et de la deuxième sections de la troisième classe du tableau régulateur. Au contraire, les droits s'élevaient de 3 à 8 francs par hectolitre, dans les départements de la première et de la deuxième classes, et dans ceux de la troisième section de la troisième classe.

Cette suspension devait être définitive ; avant l'expiration du délai fixé par le décret du 22 août 1860, la loi du 15 juin 1861 était votée.

Le 22 mars 1861, un décret envoyait au Corps Législatif, un projet de loi, délibéré par le Conseil

d'Etat, qui déclarait la franchise absolue des exportations, admettait l'entrepôt fictif, et établissait des droits d'importation fixes et très modérés. L'article 1^{er} était ainsi conçu :

« Les droits à l'importation des grains, farines et autres denrées alimentaires ci-après dénommées, sont établis ainsi qu'il suit :

		Grains les 100 kil.		Farines les 100 kil.	
Froment Epeautre Météil	Par mer	Par navires français.	Des pays hors d'Europe . . .	0 ^{fr} ,50	0 ^{fr} ,75
			Du cru des pays d'Europe . . .		
			D'ailleurs . . .	1 ^{fr} ,50	1 ^{fr} ,75
	Par terre	Par navires étrangers . . .			
			Du cru des pays d'Europe .	Ex.	Ex.
			D'ailleurs	1 ^{fr} ,00	1 ^{fr} ,00
Seigle Maïs Orge Sarrasin Avoine Alpiste Millet	Par mer	Par navires français.	Des pays hors d'Europe . . .	Ex.	Ex.
			Du cru des pays d'Europe . . .		
			D'ailleurs . . .	1 ^{fr} ,00	1 ^{fr} ,00
	Par terre	Par navires étrangers . . .			
			Du cru des pays d'Europe .	Ex.	Ex.
			D'ailleurs	1 ^{fr} ,00	1 ^{fr} ,00

C'était donc un bouleversement complet des principes, qui avaient jusqu'alors régi notre commerce des céréales avec l'étranger.

Mais les idées libre-échangistes avaient fait de notables progrès en quelques années. On le vit à la composition de la Commission élue dans les bu-

reaux du Corps législatif, qui montra la plus grande faveur à la cause de la liberté. Elle rejeta d'abord les amendements dont la tendance était protectionniste et qui avaient été déposés par MM. Guillaumin, Kolb-Bernard, Marquis d'Andelarre. Elle consentit seulement à porter de 0 fr. 75 à 1 fr., le droit sur les farines. Elle ne voulut même pas admettre un amendement de M. Javal, qui proposait de soumettre à un droit de statistique de 0 fr. 10 ou 0 fr. 15, les 100 kilogs de céréales inférieures importées, et de 0 fr. 05 les 100 kilogs de grains et farines de toute sorte exportés.

Elle accentua même la réforme en rejetant la surtaxe établie, par le projet, sur les grains et farines qui n'étaient pas importés directement de leur pays de production, et en abaissant le droit différentiel de pavillon.

Le projet, ainsi modifié par la Commission, fut voté par 228 voix contre 12, malgré l'opposition de protectionnistes convaincus, tels que MM. Kolb-Bernard et Marquis d'Andelarre. La Commission fit voter en même temps l'abrogation de l'art. 34 de la loi du 17 décembre 1814, permettant au gouvernement de prohiber, par simple décret, en cas d'urgence, soit l'importation, soit l'exportation des grains.

La suppression de cette disposition paraissait dangereuse à quelques-uns, mais fut admise par la

majorité, dont un agriculteur, M. Brianne se faisait l'organe en écrivant au *Journal d'Agriculture Pratique* : « Avec la nouvelle loi, à quoi l'art. 34 pourrait-il servir ? »

« A suspendre en tout temps l'exportation ? Mieux vaudrait dire : le blé étranger entrera librement, et le blé indigène sortira, quand le gouvernement le jugera convenable. Il faut être sûr de la stabilité et de la fixité ».

La loi du 15 juin 1861 établissait ainsi dans son article premier les droits à l'importation des grains et farines.

		Grains les 100 kilogs	Farines les 100 kilos
Froment	Par navires français et		
Epeautre	par terre	0 fr. 50	1 fr. 00
Méteil	Par navires étrangers .	1 fr. 00	1 fr. 50
Seigle, Maïs	» français et		
Orge, Sarrasin	par terre	exempts	exempts
Avoine	Par navires étrangers .	0 fr. 50	0 fr. 50

L'article 2 proclamait l'exemption de tout droit d'exportation. L'article 3 maintenait l'institution des entrepôts fictifs. Enfin l'article 4 abrogeait les dispositions législatives antérieures, relatives au régime douanier des céréales.

Le système de l'échelle mobile était définitivement abandonné. En 1861, on renonçait en même

temps à la protection, pour adopter, comme le demandait M. Vernier, rapporteur de la Commission, la liberté du commerce international des céréales.

Le retour à la protection, qui, vingt cinq années plus tard, était un fait accompli dans notre législation, ne devait pas ramener le règne de l'échelle mobile, dont le principe n'a pas cessé néanmoins d'être défendu par des économistes et des agriculteurs, et nous verrons que de nombreuses propositions, émises de l'initiative parlementaire dans ces dernières années, prouvent que la variabilité du droit, sous la forme et le nom de droit gradué, ou sous toute autre forme ou nom, n'est pas un système condamné sans recours possible.

CHAPITRE II

L'ÉCHELLE MOBILE. ETUDE CRITIQUE

Lorsque l'on veut faire la critique de l'échelle mobile, on peut envisager soit la protection d'une manière générale, et c'est là ce qu'ont fait surtout les adversaires de l'échelle mobile pour obtenir la loi de 1861, — soit l'échelle mobile en tant que mode d'application de la protection, — celle-ci étant admise comme principe. C'est ce second point de vue que nous adoptons et c'est le seul qui nous paraisse logique.

Si en effet jamais l'unanimité n'a existé sur la question de la liberté ou de la restriction du commerce des grains, si dès 1760, nous voyons Charles Dupin réclamer dans un « Mémoire sur les Blés » la liberté complète du commerce des grains, le marquis de Lastours se prononcer dans le même sens en 1819, imité en cela par M. Duvergier de Hauranne lors de la discussion de la loi de 1832, si ce mouvement des idées va s'accroissant chaque jour surtout à partir

des réformes de sir Robert Peel, parvient, après avoir fait suspendre une première fois l'échelle mobile en 1846-1847, et une seconde fois — quasi définitive — en 1853, à obtenir d'un gouvernement tout gagné d'avance à la cause de la liberté commerciale la loi de 1861 ; — il n'est pas douteux que lors de l'établissement de l'échelle mobile, le courant général, presque universel, pourrions-nous dire, et dans tous les cas l'opinion presque unanime des Chambres, composées de l'aristocratie industrielle et foncière, étaient nettement portées vers la protection.

§ 1. — *Le système — Son principe — Son but*

Etant admis ainsi que la protection s'imposait, sous quelle forme devait-elle être appliquée ? Il semble qu'on ne peut nier — quelles que soient les critiques formulées contre l'échelle mobile, qui ont amené sa chute et que nous avons à examiner — que le mode de protection adopté et connu sous le nom de système de l'échelle mobile, était, théoriquement au moins, le plus ingénieux.

Le système de l'échelle mobile poursuit en effet un double but, qui le rend en principe très séduisant, et que, dans son rapport de 1832, le baron Dupin définit ainsi : « venir au secours du producteur dès

qu'il y a surabondance ; venir aux secours du consommateur dès qu'il y a disette. »

Cette ingéniosité apparaît du premier coup aux yeux des plus prévenus et les partisans les plus convaincus du libre-échange sont obligés de la reconnaître.

« Notre loi céréale, écrit Bastiat le 24 janvier 1847, séduit beaucoup d'esprits, par son air de bonhomie et d'impartialité. Quoi de plus simple ? Y a-t-il abondance ? La porte d'entrée se ferme d'elle-même, et l'agriculteur n'est pas ruiné. — Y a-t-il disette ? La porte s'ouvre naturellement et le consommateur n'est pas affamé. Ainsi, un niveau salulaire est toujours maintenu par une loi si prévoyante et personne n'a à se plaindre. »

La dualité de l'effet à atteindre, et par suite la raison d'être du système, n'apparut pas dès l'origine. En 1819, ce que l'on veut, c'est assurer à l'agriculteur un prix élevé que l'on appelle le prix nécessaire, pour la vente de ses grains. Ce qui domine, on pourrait même dire ce qui existe seul, dans la pensée du plus grand nombre, c'est l'idée de protection à accorder à la culture nationale, en recourant, contre la concurrence étrangère, à des droits très élevés et même à la prohibition, et c'est ce qui explique le mot de M. Decazes, ministre de l'intérieur, apportant à la Chambre des Députés, le projet de loi de 1819 : « Les dispositions en ont été calculées essentiellement,

dans l'intérêt de la propriété et de l'industrie agricole. »

La force des choses, la nature même du problème, ne tardèrent pas à modifier cette conception, dont l'inexactitude provenait de ce que l'on avait envisagé la difficulté, sous un angle trop étroit. Il fallut bien reconnaître, et rapidement, que la question a deux faces, qu'à ne considérer que l'intérêt de l'agriculture, sans doute, il suffisait d'édicter la prohibition des grains étrangers, mais qu'on s'exposait ainsi à la famine, qu'il importait par conséquent de considérer aussi l'intérêt du consommateur, l'intérêt qu'il y avait à assurer les subsistances et c'est ce que prétendit réaliser complètement la loi de 1832, en bannissant définitivement de notre législation, le principe des prohibitions qu'avait laissé subsister à partir d'un certain degré, la loi de 1819.

La législation de l'échelle mobile a toujours un but de protection, mais aussi bien vis-à-vis du consommateur, que vis-à-vis du producteur.

On arrive à cette conclusion, qu'il est un prix des céréales, que l'intérêt de tous est de voir régner sur notre marché, et que par suite, des droits, tant à l'importation qu'à l'exportation, doivent être combinés, de façon à éviter, soit les trop fortes baisses, qui ruineraient le producteur, soit les trop fortes hausses, qui imposeraient des souffrances aux classes

peu aisées. Ce système de balance doit toujours tendre à ramener les prix au taux nécessaire.

On pense atteindre ce résultat, tantôt lorsque la récolte indigène est suffisante, en fermant, d'une manière plus ou moins rigoureuse, les frontières aux grains étrangers et en favorisant plus ou moins les exportations, tantôt en ouvrant les frontières à ces mêmes grains étrangers, dans la mesure où la culture nationale semble devoir donner une récolte déficitaire, et en interdisant ou entravant les exportations.

Le niveau cherché est maintenu à l'aide de droits variables, s'élevant ou s'abaissant, aussi bien pour l'importation que pour l'exportation, chaque fois que se manifeste une variation dans les prix constatés officiellement sur notre marché intérieur, à l'aide des mercuriales dressées pour les marchés régulateurs désignés par la loi.

Telles étaient les bases essentielles du système, que des nécessités d'application et des considérations locales compliquèrent énormément.

Mais, pris ainsi dans son essence, le système de l'échelle mobile pouvait sembler à bon droit le plus propre, dès lors que l'on admet le principe de la protection, à concilier les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. Et nous verrons, lorsque nous serons appelés à parler des tentatives récentes faites en France pour rétablir dans notre législation, la mobilité des droits, à l'entrée des grains étran-

gers, que la supériorité du droit variable sur le droit fixe appliqué dans notre pays depuis 1885, peut être défendue avec avantage, et c'est ce que soutenait déjà M. Casimir Périer, quand il écrivait, en 1859, dans sa brochure « La Protection agricole » : « Il est de mode, aujourd'hui, de traiter de surannée la législation actuelle des grains ; on répète, on imprime à satiété, qu'elle a fait son temps. Cela est plus aisé que de préciser les critiques, plus aisé que de nous apprendre comment le régime de la liberté absolue, ou celui des droits fixes, pareraient aux inconvénients, dont on se plaint, sans en entraîner de beaucoup plus graves.

« On cite des pays voisins qui ont abandonné ce système après l'avoir pratiqué : Angleterre, Belgique, Hollande. L'échelle mobile, nous dit-on, ne fonctionne plus que dans les Etats romains, — l'Autriche, la Russie, les Deux-Siciles ont des droits fixes, — partout ailleurs, l'entrée et la sortie des grains sont à peu près libres.

« Pour peu qu'on réfléchisse, leur argument favori devient leur condamnation... Oui, l'Angleterre et d'autres pays ont renoncé à l'échelle mobile, mais c'est seulement en renonçant à des droits protecteurs de la culture du blé. Tant que ces pays ont eu des droits protecteurs, ces droits ont été perçus au moyen d'une échelle mobile.

« L'échelle mobile leur a paru, jusqu'à l'établis-

ment de droits nominaux (0 fr. 43 l'hectolitre en Angleterre, 0 fr. 50 en Belgique et en Hollande), le meilleur ou, si l'on veut, le moins imparfait des systèmes de tarification des céréales. Toute la question se réduit donc à examiner si nous devons aussi renoncer à la protection. »

§. 2. — *Les résultats du système*

Il nous faut voir, maintenant, si, pendant la longue période où le système de l'échelle mobile a régi notre législation douanière, relativement aux céréales, ce système a donné ce qu'on attendait de lui, s'il a produit les résultats en vue desquels il avait été imaginé. Nous rechercherons ensuite, si la déception qu'il a causée est imputable, tout entière, au principe même du système. Laissant de côté les défauts inhérents à tout mode de protection, quel qu'il soit, nous verrons quelle part de cette déception doit être attribuée aux inconvénients résultant des détails de son organisation, des complications qu'y introduisit une législation minutieuse ; — et nous saurons ainsi dans quelle mesure il semble équitable d'en rendre responsable le système de l'échelle mobile, pris en lui-même, et c'est ce qui nous per-

mettra, peut-être, d'en tirer un enseignement utile pour le présent et pour l'avenir.

Certes, nous l'avons vu, la combinaison est ingénieuse : a-t-elle produit les effets cherchés ?

A-t-elle protégé l'agriculture, en lui faisant avoir l'écoulement de ses grains, au prix nécessaire ? A-t-elle protégé le consommateur, en lui évitant les prix trop élevés, ceux qu'on appelle les prix de disette ? A-t-elle, enfin, nivelé les prix, les a-t-elle maintenus dans les limites, que par son entremise, on avait eu la prétention de leur imposer ?

L'examen du « Tableau des prix moyens du froment en France », publié par les soins du ministère du commerce, donne à nos questions une réponse négative.

Que constatons-nous d'abord ? C'est que, sur les quarante-deux années, pendant lesquelles l'échelle mobile a été théoriquement en vigueur de 1819 à 1860, les prix moyens, pour toute la France, ont été vingt-six années au-dessous de 20 francs l'hectolitre, ont oscillé de 20 à 25 francs pendant douze ans, et ont dépassé quatre fois, 25 francs, s'élevant jusqu'à 30 fr. 75 en 1856.

Ainsi donc, si le prix de 20 francs l'hectolitre était à juste titre, regardé comme nécessaire à la prospérité de l'agriculture, celle-ci se serait trouvée en perte vingt-six années sur quarante-deux. Et pendant deux années consécutives (1834 et 1835), la

moyenne de la France n'a été que de 15 fr. 25 l'hectolitre.

Et que si, au lieu d'envisager les prix dans la France entière, nous examinons les moyennes des régions, nous voyons, en 1834, le prix de l'hectolitre à 12 fr. 51 dans la région du Nord-Est ; à 12 fr. 62 dans le Centre, en 1850 ; à 12 fr. 79 dans le Nord-Est, en 1835 et 1836.

En 1822, les prix sont à une moyenne de 10 fr. 61 l'hectolitre dans la Moselle, à 10 fr. 82 dans la Meuse, à 11 fr. 54 dans la Nièvre ; en 1823, dans ces mêmes départements, ils ne sont guère supérieurs à 13 francs.

Donc, l'échelle mobile n'a pas empêché les baisses. A-t-elle évité les hausses excessives ?

En 1847, le prix moyen de l'hectolitre pour la France est de 29 fr. 01 de 29 fr. 32 en 1855, de 30 fr. 75 en 1856. En 1847, dans la région du Centre, la moyenne est de 32 fr. 22 l'hectolitre ; en 1856 elle est de 33 fr. 07 dans le sud-ouest ; elle s'élève, à 40 francs l'hectolitre, dans certains départements durant ces mêmes années.

Il est vrai qu'en 1817, alors que l'échelle mobile n'existait pas encore, on avait vu la moyenne de la France à 36 fr. 16 l'hectolitre, variant, depuis 27 fr. 57 comme minimum, dans la Vendée, jusqu'à un maximum de 50 fr. 44 dans les Vosges.

Ainsi, sans même tenir compte des variations

mensuelles ni des différences entre les zones, la moyenne générale de la France, a varié sous le régime de l'échelle mobile, de 14 fr. 32 l'hectolitre à 29 francs et 30 fr. 75.

De 1850 à 1857, nous voyons 16 francs d'écart : 1850, 14 fr. 32; 1856, 30 fr. 75 l'hectolitre. Dans la période, qui s'étend de 1840 à 1849, cet écart est de 13 fr. 64 : 1847, 29 fr. 01; 1849, 15 fr. 37. Lorsqu'en 1856, et pendant longtemps, le blé était à 45 fr. l'hectolitre à Paris, le prix moyen de la France était 30 francs; il y avait donc des blés à 15 francs l'hectolitre.

L'échelle mobile n'a donc pas, non plus, réussi à nous garder des oscillations considérables dans les prix. Nous voyons la même année, comme en 1822, les prix varier suivant les régions de 10 fr. 61 l'hectolitre dans la Moselle, à 23 fr. 09 dans les Pyrénées Orientales, et 23 fr. 04 dans le Gard, et il est fréquent de voir des écarts de 4 et 5 francs entre les départements de la même région.

Les résultats produits en Angleterre par le système de l'échelle mobile, ne sont pas plus satisfaisants. Quand les lois céréales furent promulguées en 1815, on assura aux agriculteurs, que, grâce à elles, le prix du froment ne serait jamais inférieur à 80 shellings par quarter (34 fr. 72 l'hectolitre). Lorsqu'on adopta définitivement l'échelle mobile

en 1828, on promit toujours, au moins 64 shellings par quarter.

Or, la période de 30 années, qui s'étend de 1815 à 1845, et qui est l'époque des lois céréales et de l'échelle mobile, est, pour l'agriculture anglaise, un temps d'exceptionnelle détresse, dont tout le monde désirait ardemment voir le terme.

En 1843, fut tenu à Colchester un meeting pour réclamer du Parlement l'abrogation des lois céréales; les cultivateurs eux-mêmes vinrent protester contre leur maintien.

En présence de ces constatations, lorsque sous le Second Empire, un parti puissant se créa en faveur du libre échange, et inscrivit en tête de son programme l'abolition de l'échelle mobile, personne ne prit la défense du système, tel que la loi de 1832 l'avait définitivement constitué. Ceux même, qui se déclarèrent partisans de ce mode de protection, proclamèrent que des modifications importantes devaient être introduites dans son organisation et son fonctionnement. Les adversaires de l'échelle mobile étaient, divisés sur le but qu'ils poursuivaient : les uns voulaient le libre échange, les autres la substitution de la protection par des droits fixes, à la protection par des droits variables, mais tous s'accordaient à déclarer l'échelle mobile, même profondément remaniée, indigne de subsister plus longtemps dans notre régime

douanier, et lui adressaient les mêmes reproches.

§ 3. — *Les défauts du système*

I. — Défauts inhérents à l'existence même du système

I. — L'ALÉA

Toutes les critiques adressées à l'échelle mobile peuvent se résumer en ce seul mot : l'aléa, alors que la fixité et la stabilité semblent être les conditions premières d'une bonne et saine législation. C'est l'aléa qu'entraînait la conception du système, l'aléa qu'augmentaient encore les défauts introduits par la législation dans l'application du système.‡

C'est cet aléa qui mit l'échelle mobile dans l'impossibilité de remplir son but, de niveler les prix à un certain taux, d'empêcher les hausses et les baisses. Le grand régulateur, quoi que l'on fasse, est, en effet, le commerce. Sans doute, malgré les marchands, il y aura toujours des variations dans les prix, car le commerce ne peut faire qu'une récolte soit abondante ou rare, mais, seul, il peut atténuer ces variations dans une certaine mesure.

Or, le régime de l'échelle mobile avait pour conséquence de gêner, d'entraver le commerce des céréales ; il était pour lui une source d'incertitude, l'empêchait, par suite, de rendre les services que l'on se croyait en droit d'en attendre.

Jusqu'en 1832, d'abord, il fut impossible à un commerce international permanent de s'installer en France, puisque la loi de 1819 édictait des prohibitions soit à l'importation, soit à l'exportation ; les commerçants auraient donc risqué de faire à l'étranger des achats, que la baisse, survenue dans le marché intérieur, pouvait empêcher d'introduire en France, ou de conclure, avec l'étranger, des marchés, que la prohibition possible de toute exportation empêcherait de réaliser.

La prohibition écartée de notre législation, en 1832, le danger pour le commerce n'en restait pas moins très grand, car l'aléa, qui est à la base de tout commerce, se trouvait augmenté dans des proportions énormes par les variations que même de petites différences dans les prix pouvaient amener dans les droits.

La suspension du régime de l'échelle mobile, ordonnée par la loi du 28 janvier 1847, prouve d'une façon incontestable la réalité de ce danger. Que se produisit-il en effet à ce moment ? A la fin de l'année 1846, les prix de blé haussèrent considérablement dans toute l'étendue de la France. Par le

jeu même de l'échelle mobile, les droits à l'importation diminuaient proportionnellement et étaient même descendus au taux minimum. Il semblait donc que le système de l'échelle suffisait à parer à tout évènement. Or le gouvernement présenta, et les membres les plus protectionnistes de la Chambre votèrent la suspension dont l'effet cependant devait être nul sur les tarifs douaniers. L'avantage de la loi du 28 janvier 1847 était simplement de garantir aux importateurs que pendant six mois l'aléa n'existait plus, qu'ils étaient garantis contre tout relèvement des droits. C'était reconnaître que pour procurer au pays le blé qui lui manquait, il fallait mettre le commerce à l'abri de variations possibles qui le détournaient d'acheter à l'étranger les quantités insuffisantes de grains.

« Supposons, dit M. de Molinari dans ses « Conversations sur le commerce des grains », qu'il y ait surabondance et que le prix soit tombé à 16 francs par hectolitre. A ce taux l'exportation est généralement permise. Les négociants qui connaissent un autre pays où le prix est de 22 francs et où, en défalquant 4 francs pour les frais de transport..., ils peuvent en conséquence obtenir un bénéfice de 2 francs par hectolitre, les négociants achètent à ce prix de 16 francs des quantités plus ou moins considérables. Mais ils ont compté sans l'échelle mobile. Par le fait même de leurs achats les grains haussent ;

ils atteignent par exemple le taux de 17 ou 18 francs. Rappelez-vous la loi qui préside aux variations des prix, et vous vous assurerez qu'il suffit pour cela du déplacement d'une très faible quantité.

« La hausse les atteint, car elle provoque aussitôt l'établissement d'un droit progressif d'exportation. Supposons que ce droit soit de 2 francs quand le blé s'élève à 18 francs, voilà le bénéfice de l'opération absorbé. Vous allez me dire que les négociants prennent la précaution d'exporter leurs blés avant que les droits aient subi l'influence de la hausse occasionnée par leurs achats. Mais, est-ce toujours possible ? Si les achats ont été effectués dans l'intérieur et si les voies de communication sont en mauvais état, les grains peuvent-ils être transportés à la frontière d'une manière instantanée ? Trouve-t-on toujours aussi des navires prêts à les charger ? Enfin les armateurs ou les patrons de navires qui connaissent le risque auquel le négociant est exposé ne doivent-ils pas être tentés d'en profiter pour augmenter leurs exigences ?

« Cela étant, le commerce ne va point s'approvisionner dans les pays où fonctionne la législation de l'échelle mobile, ou, s'il y va, ce n'est que plus tard, lorsque les grains y ont subi une dépréciation assez forte pour couvrir le risque particulier que les fluctuations de l'échelle mobile lui font courir. Or, qui paie la prime de ce risque ? Est-ce le commerce

étranger qu'on entrave ? Non, c'est l'agriculture nationale que l'on protège.

« En résumé, l'échelle mobile qui fonctionne dans les années de surabondance pour empêcher les importations n'entrave en réalité que les exportations. Voilà comment elle protège les agriculteurs !

« Examinons enfin quelle est son influence dans les années de disette.

« Supposons que le prix des grains soit monté à 30 fr. et qu'à ce taux l'importation soit permise en franchise. Dans un autre pays le prix n'est que de 24 fr., plus 4 fr. de frais de transport..., ce qui laisse un bénéfice de 2 fr. à l'importateur. Ce bénéfice paraît suffisant au commerce et des importations plus ou moins considérables s'effectuent. Mais la seule annonce de ces importations suffit pour faire baisser les prix. Admettons qu'ils tombent à 28 fr., alors c'est une opération mauvaise, désastreuse. Car à 28 fr. l'importation cesse d'être franche. Elle est grevée d'un droit de 2 fr. par exemple, en sorte que le négociant au lieu de gagner 2 fr. par hectolitre en perd autant. A cause de la progression des droits, la perte sera rapidement considérable.

« Croyez-vous que les négociants soient disposés à courir gratuitement un pareil risque ? Non pas. Ils s'abstiennent donc jusqu'à ce que le prix ait atteint 35 ou 40 fr., c'est-à-dire un taux assez élevé pour

couvrir ce risque supplémentaire auquel les expose le jeu de l'échelle mobile.

« En résumé encore l'échelle mobile qui fonctionne dans les années de disette pour empêcher les exportations n'entrave en réalité que les importations. Voilà comment elle protège les consommateurs ! ».

Il ajoute plus loin :

« L'Angleterre est aujourd'hui le pays le mieux approvisionné du globe. En voulez-vous la preuve ? Comparez les prix des marchés anglais avec ceux des marchés des pays avoisinants, avant et après l'abolition des lois céréales. Vous trouverez que les premiers sont aujourd'hui régulièrement plus bas que les seconds, tandis qu'ils étaient autrefois régulièrement plus élevés. Quelle preuve pourrait être plus concluante ? ».

Il conclut en faveur de la liberté du commerce.

« Supposons que le commerce des grains cesse d'être entravé par les lois restrictives et les préjugés populaires ; supposons qu'il reçoive en conséquence, son développement utile, ne se chargera-t-il pas sous l'impulsion de son intérêt, de répartir toujours les subsistances conformément aux besoins des populations ?

« Quel est l'intérêt des marchands de grains ? C'est d'acheter à bon marché pour revendre cher. C'est en conséquence de s'approvisionner dans les pays et dans les années où les grains sont à bas prix, où il

y a excédent, pour les revendre dans les pays et les années où il y a déficit.

« N'y a-t-il pas contradiction à rendre chaque jour les communications plus faciles et à mettre des obstacles au commerce ? ».

M. de Molinari pousse jusqu'au bout les conséquences du système qu'il combat, et tente d'établir que l'échelle mobile arrive à des résultats contraires à ceux que l'on cherche. Supposons, par exemple, le cas d'une hausse très forte : l'échelle mobile prohibe ou bien frappe de droits élevés les exportations et réduit ou supprime les droits à l'importation, cela dans le but d'assurer l'approvisionnement du pays.

L'auteur des « Conversation ssur le commerce des grains », conteste absolument que ces mesures soient efficaces, au contraire. « La prohibition de l'exportation, dit-il, est un obstacle aux importations. Quand les négociants américains, prussiens, ou russes, expédient des grains dans l'Europe occidentale, quel est leur but ? C'est de réaliser le plus gros bénéfice possible sur leur marchandise. Or, est-ce bien en expédiant directement leurs grains dans le pays où la sortie est prohibée qu'ils peuvent atteindre ce but ? Non, car si l'on vient à leur offrir un prix plus élevé dans un pays voisin, ils ne pourront profiter de cette offre, puisque leurs grains une fois entrés ne peuvent plus sortir. Que feront-ils donc ?

« Ils se garderont bien d'envoyer leurs grains dans les pays à souricières commerciales. Ils les enverront dans ceux où ils demeurent toujours les maîtres de disposer de leur denrée à leur guise, de la vendre pour la consommation, ou de la réexporter, si on leur offre ailleurs un prix plus avantageux.

« Qu'en résulte-t-il ? Que les pays, où la sortie est libre comme l'entrée, sont toujours mieux approvisionnés que ceux où l'exportation est prohibée ; qu'ils comblent leurs déficits plus promptement, et à de meilleures conditions. C'est ainsi que l'Angleterre est devenue depuis l'abolition de ses lois céréales, l'entrepôt des grains du monde entier, et que les autres pays ne sont plus approvisionnés qu'après elle ».

« Dans les années de surabondance, continue-t-il, l'échelle mobile empêche ou entrave l'importation des grains étrangers, et elle semble ainsi protéger les agriculteurs ; mais les protège-t-elle en réalité ? Quand les grains surabondent dans un pays, les importations ne s'arrêtent-elles pas d'elles-mêmes ? Est-ce qu'on va porter de l'eau à la rivière ? Les droits croissants à l'importation sont donc inutiles dans ce cas. Il y a pis encore. En étalant aux yeux des agriculteurs le mirage séduisant de la protection, ils les encouragent à développer leur production et à augmenter ainsi l'excédent qui provoque l'avisement des prix.

« Elle empêche les grains de sortir dans les

années de disette, cela est vrai ; mais est-ce bien nécessaire ? Le commerce a-t-il l'habitude d'aller faire ses approvisionnements dans les pays où les denrées sont à haut prix ?

« A-t-il l'habitude d'acheter cher pour revendre à bon marché ? Le consommateur n'est-il pas suffisamment protégé par l'élévation des prix, combinée avec celle des frais de transport, sur une denrée lourde et embarrassante comme les grains ? Les droits croissants à l'exportation n'ont donc qu'une efficacité illusoire. Je me trompe. Ils servent à donner aux consommateurs une fausse sécurité, qui finit par aggraver leur situation, en les empêchant de s'approvisionner à temps ».

Tout en faisant la part d'exagération que contient la thèse de M. de Molinari, il faut reconnaître que, lors d'une disette, si le commerce est obligé d'attendre que la hausse soit établie d'une manière stable, les achats ne se font pas assez vite de sorte que, avec les lenteurs forcées des transports, les arrivages se font tardivement.

Ici encore la suspension de 1847 nous en donne un exemple frappant : à cette époque 7 264 973 hectolitres, c'est-à-dire plus de la moitié des importations, parvinrent en France intempestivement, ce qui fait qu'après avoir subi des prix de disette en 1847, les populations virent les prix descendre en 1848 à une moyenne pour la France de 16 fr. 65 l'hectolitre.

Sous le second empire, aux approches de 1860, époque à laquelle les attaques se produisaient de plus en plus violentes, un agriculteur, M. Dufrayer, écrivait en 1858 au *Journal d'Agriculture Pratique* :

« Le but apparent de l'échelle mobile, c'est la protection contre l'étranger d'un grand produit national et surtout la constance et la régularité des prix...

« Mais le cultivateur peut-il se considérer comme protégé par une loi qui permet la libre importation, lorsque le prix s'élève de manière à compenser les pertes que les années de trop grande abondance lui ont fait supporter ?

« Est-il protégé par une loi qui, dans les années médiocres, prohibe l'exportation ou la rend indirectement impossible ?

« En fait, l'échelle mobile, tant qu'elle a fonctionné en Angleterre et en France a-t-elle empêché les brusques oscillations de hausse et de baisse qu'elle avait pour but de prévenir ?

« Ces questions sont résolues par l'expérience. Il est certain que l'échelle mobile a aggravé un mal qui est inhérent à la nature des choses et il ne pouvait pas en être autrement. N'est-ce pas un fait d'évidence que le commerce, quand il est libre, prend la marchandise là où elle surabonde et la porte là où elle est rare, ce qui a pour résultat inévitable, le nivellement et la régularité des prix ?

« Or, l'incertitude entrave la concurrence : on

n'ose pas acheter ni vendre. Les importateurs craignent que la baisse ne survienne avant qu'ils aient réalisé leurs opérations, et les négociants français ne donnent des ordres d'achat que lorsque la hausse est solidement établie par la certitude d'une récolte insuffisante.

« Lorsque la hausse a enfin acquis des proportions exagérées, le gouvernement supprime toute entrave ; le commerce fait venir tout ce qu'il peut tirer de l'étranger ; les cultivateurs sèment en blé toutes leurs terres et il s'ensuit une baisse déplorable pour le cultivateur.

« Les entraves à l'exportation nous empêchent d'avoir des relations régulières avec des pays, comme l'Angleterre et la Hollande, qui sont obligés d'importer ».

M. *Lecouteux*, dans son « Cours d'Economie rurale », conclut ainsi : « La protection douanière par l'échelle mobile n'était qu'une pure chimère dans les circonstances difficiles, car, aussitôt qu'il y avait crainte de cherté, dès que le prix des grains devenait prix de disette, le gouvernement provoquait une baisse sur le marché national en supprimant les droits d'entrée. Si au contraire les prix d'intérieur baissaient, les tarifs devenaient impuissants à combattre la baisse sur nos marchés, parce que le grand commerce des grains, ne sachant comment le traiterait l'échelle mobile, n'osait ni s'organiser, ni

s'approvisionner en vue d'exportations, qui, d'un instant à l'autre, pouvaient être entravées, sinon interdites ».

« L'échelle-mobile, écrit en 1860, le Marquis de Franclieu, n'a jusqu'ici protégé ni producteur ni consommateur. Elle s'oppose, invinciblement, à l'établissement régulier d'un commerce spécial, dont l'absence se fait vivement regretter dans les mauvaises années ».

II. — LES MERCURIALES ET LES TARIFS

A côté de l'aléa, dont nous venons de constater l'existence et les effets, et qui, si l'aléa ne faisait pas toujours — dans une mesure plus ou moins large, il est vrai — partie intégrante de toute conception humaine, suffirait à faire condamner sans retour le système de l'échelle mobile, nous devons ranger dans cette première catégorie d'imperfections que comportait l'échelle mobile, un second défaut qu'on ne peut contester : l'impossibilité de faire concorder exactement les prix du marché intérieur avec les droits perçus aux frontières.

Pour déterminer en effet le montant des droits auxquels les grains étaient soumis, il avait fallu organiser un système de marchés régulateurs et de

mercuriales, d'après la moyenne desquelles, le tarif se trouvait, pour chaque subdivision de la France, automatiquement établi.

Mais, malgré la fréquence de cette fixation, qui était faite mensuellement il était impossible aux droits de suivre exactement le mouvement des prix sur les marchés intérieurs. La moyenne, pour chacune des régions, est fixée à la fin de chaque mois, d'après les mercuriales du mois courant et celle du dernier marché du mois précédent, en sorte que, quand on tire les conséquences de ces prix, ils ne sont peut-être plus exacts du tout. Le baron Dupin, dans son rapport sur le projet de loi de 1832, s'en servait comme argument, pour demander un tarif plus élevé que celui que proposait le gouvernement. « Le ministre nous dit : si la concurrence des blés étrangers vient à déterminer une baisse, la baisse déterminera à l'instant une hausse dans le droit qui remédie au mal. » — « Mais le prix régulateur est fixé d'après des mercuriales antérieures ; donc la baisse qui se produit n'a pas sa répercussion immédiate sur le droit ; d'autre part, étant donné l'éloignement de certains départements du lieu d'importation, la difficulté des communications, la baisse amenée par l'excès d'importation sera longue à se faire sentir partout ; à mesure que l'on s'éloigne de Marseille, le contre-coup se fera moins sentir. Or le droit est fixé d'après la moyenne des prix de toute la région.

« Donc avec le tarif du projet de loi, une baisse soudaine à Marseille affecterait d'abord profondément les prix de tous les départements limitrophes ; leurs produits seraient violemment expulsés du marché sur lequel ils comptaient ; ils devraient attendre plusieurs mois avant que l'élévation graduelle et lente du droit vînt à leur secours. Dans l'intervalle, les grains étrangers auraient approvisionné tout le littoral, et de proche en proche, les riches cités et les campagnes voisines, où la production n'est pas égale à la consommation ».

Mais l'argument qu'invoque M. Dupin en faveur d'un droit élevé se retourne contre lui, quand au lieu d'envisager une époque d'abondance, on considère un temps de disette : là encore le droit sera diminué ou supprimé tardivement, et les populations auront supporté des prix de disette pendant un certain temps.

« Dans l'application, écrit Bastiat dans son « Traité du Libre Echange », ce nivellement si désiré rencontre des difficultés qu'on n'avait pas prévues, et qu'on n'a pas assez étudiées. D'abord comment se reconnaît l'abondance et la disette ? Par le prix. Et comment signifier à la douane, à chaque instant donné, le prix réel, afin qu'elle sache si elle doit renforcer ou relâcher ses exigences ? Evidemment cela n'est pas possible. Ce n'est donc jamais le prix réel qui sert de règle, mais un prix ancien, fictif,

résultat de moyennes fort difficiles à constater, en sorte que l'action de la loi n'a de relations qu'avec un état de choses passé, que l'on suppose fort gratuitement durer encore quand elle opère. »

II. — Défauts dans l'application du système

Les critiques que l'on pouvait adresser au système de l'échelle mobile pris dans son essence résultaient, soit du principe même du système : entrave au commerce ; soit des nécessités de son application : influence tardive des prix sur les tarifs.

Mais ces défauts se trouvèrent aggravés dans une large mesure par les complications introduites dans son fonctionnement par la législation, et nous entendons par là, en premier lieu, les divisions et subdivisions entre lesquelles, sous le nom de régions, de classes et de sections, on partagea la France, établissant ainsi une série de compartiments distincts ; — en second lieu l'organisation défectueuse des marchés régulateurs ; — en troisième lieu enfin, la solidarité absolue établie entre le blé et les autres grains au point de vue douanier.

I. — LES CLASSES ET LES SECTIONS.

La loi du 16 juillet 1819, adoptant la classification établie par la loi du 2 décembre 1814, divisait la France en trois classes subdivisées elles-mêmes en sections, la première classe comprenant deux sections, la seconde trois et la troisième deux.

La loi du 4 juillet 1821 augmenta encore le nombre des divisions. Il y eut désormais quatre classes, dont la première ne formait qu'une seule section, la seconde deux, la troisième trois et la quatrième deux. Cette organisation fut maintenue par la loi du 15 avril 1832.

Les divisions et subdivisions surchargeaient beaucoup le mécanisme de l'échelle mobile. Pour chacune des classes il y a un prix réputé nécessaire, un prix étalon spécial. La loi de 1819 fixe ce prix à 23 francs l'hectolitre pour la première classe ; à 24 francs pour la seconde ; à 19 francs pour la troisième. La loi du 4 juillet 1821, que confirme sur ce point la loi de 1832 porte ces prix à 24 francs dans la première classe, à 22 francs dans la seconde, à 20 francs dans la troisième, à 18 francs dans la quatrième.

En somme, il y a autant d'échelles que de classes, car, si la progression des droits est la même, le point

de départ est différent, de sorte que les importations faites sur un point de nos frontières peuvent être frappées d'un droit très élevé, alors que sur d'autres points, l'entrée peut être libre, et les exportations interdites. Et même, cette différence peut exister, non seulement entre les classes diverses, mais aussi entre les diverses sections d'une même classe, car si, pour celles-ci, le prix nécessaire est le même, le tarif mobile ne s'en applique pas moins d'une façon indépendante pour chaque section, d'après le prix moyen constaté par les mercuriales officielles de cette section.

Il est facile de saisir immédiatement quelle prime la loi elle-même donnait à ceux qui l'éludaient. Il ne fut pas rare de voir des différences de 10 à 12 francs entre les prix de diverses régions de la France; d'où il résultait que les importateurs ou exportateurs n'allaient pas effectuer l'entrée ou la sortie de leurs marchandises par les points qui, finalement, devaient supporter la hausse ou la baisse résultant de leurs opérations, et où ces opérations étaient frappées de droits très élevés, mais sur d'autres points de la frontière, où les droits étaient nuls en minimales. Ainsi en décembre 1860, les droits à l'exportation s'élevaient à 9 fr. 60 à Quimper, mais n'étaient que de 0 fr. 30 à Nantes. Et à mesure que les communications devenaient plus rapides et plus faciles, l'intérêt qu'auraient pu présenter ces divisions

régionales, diminuait tous les jours. Elles ne produisaient plus qu'un seul résultat, grever la marchandise de frais de transport inutiles qui ne profitaient ni au producteur ni au consommateur.

Ce vice d'organisation avait frappé de bonne heure les esprits clairvoyants. Dans le projet présenté en 1831, le gouvernement proposait de substituer aux quatre classes existantes deux grandes divisions, l'une devant comprendre tout le littoral de l'Océan, de Bayonne à Dunkerque, et une partie de la frontière de l'est depuis le département du Nord jusqu'à celui du Haut-Rhin inclusivement; l'autre, le reste de nos frontières de l'Est et du sud-est, tout le littoral méditerranéen. Les prix nécessaires auraient été de 20 francs pour la première zône, 24 francs pour la seconde. Il n'osait pas aller jusqu'à l'unification du tarif pour le territoire entier, car c'eût été, disaient les adversaires du projet, assurer la ruine du Midi au profit du Nord; et le projet fut encore trouvé trop libéral, puisque la Chambre décida de garder toutes les décisions de la loi du 4 juillet 1821. Le 29 mars 1832, au cours de la discussion, M. d'Argout, ministre de l'agriculture et du commerce, critiquait le système des zônes et des classes, et poussant les choses avec logique, il s'écriait : « Si on considère la suppression de la prohibition comme pouvant être une cause de ruine pour la production, de conséquence en conséquence, je démontrerai invincible-

ment la nécessité de prohiber la circulation de province à province. Quel est le prix rémunérateur demandé par Toulouse ? 20 francs. Quel est le même prix pour Marseille ? 28 francs. Les frais de transport entre ces deux villes sont de 2 fr. 50. Toulouse ruine donc l'agriculture de la Provence ». Si on voulait réaliser les idées de la majorité de la Chambre, il ne suffisait pas, pour protéger une région, de mettre des droits élevés à ses frontières extérieures, encore aurait-il fallu la défendre contre les arrivages des départements voisins et rétablir ainsi les douanes intérieures.

II. — LES MARCHÉS RÉGULATEURS

Il nous reste à voir le dernier rouage du système qui consiste dans l'établissement des marchés régulateurs. Chaque classe, et dans chaque classe, chaque section a un certain nombre de marchés régulateurs, c'est-à-dire que la loi a déterminé un certain nombre de marchés dont les mercuriales servent à déterminer quel est le prix moyen de la section, ou de la classe, et par suite quels sont pendant le mois suivant, les droits à percevoir tant à l'importation qu'à l'exportation.

Or la détermination de ces marchés régulateurs

donnait prise également à de vives critiques. Les prix de ces marchés étaient souvent fort différents des prix généraux résultant des mercuriales. Dans un rapport présenté à l'Empereur, M. Rouher, ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, s'exprimait ainsi :

« Les termes extrêmes de ces prix limites sont de 19 fr. 01 et 28 fr. 01, c'est-à-dire qu'à 19 francs et au-dessous l'exportation est libre partout et qu'à 28 fr. 01 l'importation est entièrement libre sur toute la frontière. La moyenne est donc 23 fr. 51 et elle est sensiblement plus élevée que la moyenne des prix généraux qui n'a été que de 19 fr. 95 depuis 1820, et de 20 fr. 54 depuis 1832. .

« Si l'on examine une à une les différentes classes et sections, on observe pour chacune d'elles, des résultats différents, mais qui n'en établissent pas moins, la plupart du temps, le défaut d'harmonie qui existe entre les faits constatés depuis 1832 par les documents officiels et les données qui ont servi de base aux prescriptions de la loi.

« Dans la première classe (départements du Midi) la moyenne des prix généraux a été de 1832 à 1857 de 23 francs, tandis que les prix limites y sont : pour l'importation complètement libre, de 28 fr. 01, et pour l'importation par navires français, de 26 fr. 01, et le prix limite, au-dessous duquel l'exportation reste complètement libre, est de 25 francs.

« En sorte que en thèse générale, l'importation se trouve entravée dans des contrées, où l'intérêt bien entendu de la consommation, exigerait qu'elle fût favorisée, et l'exportation se trouve au contraire, habituellement permise, alors que dans le système sur lequel repose la législation, elle devrait être l'exception.

« En comparant les moyennes des prix régulateurs avec les moyennes des prix généraux, on peut constater :

« Que les prix régulateurs sont généralement moins élevés que les prix généraux dans les deux premières classes (sud, sud-ouest, sud-est, est) et qu'ils entravent ainsi plus longtemps, l'importation dans les contrées où elle est le plus nécessaire. Ainsi dans la première classe le prix moyen général de 1832 à 1857 a été de 23 francs, tandis que la moyenne des prix régulateurs a été, pour la même période, de 21 fr. 50.

« Que les prix régulateurs se balancent à peu de chose près, avec les prix généraux de la troisième classe (littoral du Rhin, du nord et de l'Océan), celle où précisément les prix limites de l'échelle mobile sont le mieux en rapport avec les prix réels.

« Qu'enfin les prix régulateurs sont généralement plus élevés que les prix généraux de la quatrième classe, principalement dans la deuxième section (Bretagne), et qu'ils entravent, par conséquent, plus

longtemps l'exportation dans des contrées où il importe de la favoriser, pour permettre d'écouler l'excédent de la production. Ainsi dans la deuxième section de la quatrième classe, le prix moyen général de 1832 à 1857, a été de 19 francs, tandis que la moyenne des prix régulateurs a été pour la même période, de 19 fr. 65.

« Il est vrai que dans ce dernier cas, la différence est minime ; mais il est à remarquer cependant, que le prix de 19 francs comporte l'exportation au simple droit de balance, tandis que le prix de 19 fr. 65 entraîne un droit de sortie de 2 francs par hectolitre. »

De plus l'opinion publique et le gouvernement étant très défavorables à l'exportation lors de l'organisation de l'échelle mobile et du choix des marchés régulateurs, on avait, pour élever la moyenne de certaines régions, adjoint à leurs marchés, un autre marché d'une région voisine où les prix se maintenaient habituellement à un taux plus élevé. Ainsi lors des débats qui agitèrent le monde économique lors de la préparation de la loi de 1861, on ne manquait pas d'invoquer contre l'échelle mobile, un exemple regardé comme frappant, tiré des résultats de 1859, et qui semblait permettre d'affirmer que l'échelle mobile empêchait plutôt la hausse que la baisse. Les blés bretons ayant atteint, sur la mercoriale officielle, le prix moyen de 19 francs l'hecto-

litre, l'échelle mobile les frappa immédiatement, à la sortie, d'un droit de 2 francs, en réalité de 2 fr. 40 avec le double décimé, droit suffisant pour arrêter les envois en Angleterre et, ce qui était plus fâcheux encore, c'est qu'en réalité, les blés bretons n'avaient pas atteint 19 francs, mais que cette moyenne résultait de l'adjonction faite de la mercuriale de Saint-Lô à celles de la Bretagne.

III. — LA SOLIDARITÉ ENTRE LE BLÉ ET LES AUTRES GRAINS

Enfin, l'on pouvait, à bon droit, reprocher au système de l'échelle mobile, d'établir une corrélation absolue entre le froment et les autres grains. Il en résultait souvent, les droits sur les menus grains étant soumis aux oscillations du prix du blé, que l'avoine, le maïs, le sarrasin, dont les prix étaient assez bas, malgré le cours élevé du blé, ne pouvaient s'exporter. Cette disposition causait un préjudice parfois considérable, à l'agriculture, qui aurait pu trouver, dans l'expédition de ses grains inférieurs à l'étranger, le moyen de couvrir la perte que lui infligeait une mauvaise récolte de froment.

§ 4. — *La préparation de la loi de 1861*

Tous les défauts que nous venons de relever à la charge de l'échelle mobile n'échappaient plus aux yeux de personne, lorsque dès le début du second Empire, il fut question de remanier la législation relative aux céréales. Il se trouva bien des protectionnistes, des partisans du principe de l'échelle mobile, mais il ne se trouva personne pour défendre le système de l'échelle mobile, telle que la législation existante l'organisait.

La discussion, qui s'engagea avec une vivacité extrême, surtout en 1858 et 1859, puisait un puissant élément d'intérêt dans cette circonstance, que depuis 1853, on vivait, en fait, sous le régime de la liberté complète. Les partisans du libre échange invoquaient les résultats obtenus pendant cette période. Ils les proclamaient en leur faveur et les affirmaient d'autant plus concluants dans le sens de la liberté, que le commerce n'avait pu pendant ces années montrer tout ce dont il était capable, puisque le régime de décrets successifs rendus pour quelques mois seulement, qu'on pouvait toujours craindre de voir rapporter, ne pouvait lui donner une sécurité absolue.

Les partisans de l'échelle accordaient à leurs adversaires la nécessité de diminuer le nombre des zones, d'abaisser le chiffre des tarifs, de modifier le nombre et le choix des marchés régulateurs, de soumettre les autres grains à un régime différent de celui du blé.

Mais ces réformes ne suffisaient pas aux libre-échangistes qui attaquaient l'échelle mobile avec la plus extrême vigueur dans l'intérêt aussi bien de l'agriculture que de la consommation, témoin cette lettre qu'écrivait au Journal d'Agriculture Pratique, à la date du 27 octobre 1860, M. le baron de Benoist, député de la Meuse au Corps Législatif :

« Dans la Meuse nous avons vu le quintal de blé à 50 francs en 1847, à 15 francs en 1851.

« En 1856, nous avons revu les prix de 1847 et en 1858 ceux de 1851. Cette année » — l'échelle mobile venait d'être rétablie — « nous sommes témoins de cette énormité que l'importation libre est permise, tandis que l'exportation est défendue, à moins de droits de 8 fr., 4 fr., 2 fr. et même 0 fr. 25, c'est-à-dire qu'en France, dans le pays de l'égalité la plus parfaite, certains cultivateurs doivent subir des droits de 8 francs, tandis que d'autres ne paient que 0 fr. 25 pour jouir de la liberté incontestable de tirer le parti le plus avantageux du produit de leurs sueurs !...

« Les partisans de l'échelle mobile ne veulent pas tenir compte des faits nouveaux. Pour eux, la Russie

produit toujours avec le servage, et toutes les flottes de l'univers sont toujours disposées à nous amener à perte les blés d'Odessa, dont la qualité est mauvaise, quoique supérieure aux blés d'Egypte reconnus détestables. Pour eux, l'Angleterre n'a pas aboli ses corn-laws et ne nous offre pas un marché permanent et avantageux ; tous les pays voisins n'ont pas supprimé les entraves au commerce des blés. Pour eux encore, la France n'a ni perfectionné sa marine, ni multiplié ses chemins de fer et ses canaux. On doit conserver à tout prix les anciennes et vénérables lois, monuments barbares d'une époque où l'on avait ni routes, ni chemins et où les préjugés, d'accord avec l'impossibilité des transports, défendaient non seulement la sortie des blés de France, mais même de province à province. L'on oublie qu'avec ce système la famine était permanente et l'agriculture parfaitement misérable. Le progrès date du jour où le cultivateur a été un peu plus libre de disposer de ses produits. »

La décision du gouvernement ordonnant une enquête devant le Conseil d'Etat, en 1859, ranima tous les espoirs. Les partisans du libre échange estimaient que cette enquête amènerait la disparition en droit, de l'échelle mobile qui, depuis six ans, n'existait plus en fait. Les protectionnistes y voyaient une occasion de reprendre la direction du mouvement et chacun se prépara à la lutte. De toutes

parts, parurent des brochures ; les Comices agricoles, les Chambres consultatives d'agriculture émirent des vœux en tous sens des polémiques, des discussions très animées se produisirent dans la presse. Une discussion mémorable s'ouvrit devant la Société impériale et centrale d'Agriculture entre M. de Lavergne et M. Darblay. A la séance du 9 mars 1859, M. de Lavergne déposait la proposition suivante :

« La société impériale et centrale d'agriculture :

« Considérant, d'une part, que la législation obscure et compliquée connue sous le nom d'échelle mobile n'a rempli aucune des espérances qu'elle avait fait concevoir puisque sous son empire, on a vu se succéder des périodes d'extrême avilissement et des prix excessifs, et qu'au lieu d'atténuer ces variations, elle les a plutôt aggravées en gênant le mouvement du commerce.

« Considérant, d'autre part, que, depuis l'ouverture des marchés anglais aux blés étrangers et la constatation d'un déficit permanent dans l'approvisionnement du nord occidental de l'Europe, l'exportation de nos blés et farines a pris une importance croissante, qui aura le double avantage de soutenir les prix en temps d'abondance et de préparer, pour les jours de disette, la meilleure des réserves ;

« Considérant enfin qu'il est de l'intérêt des producteurs et des consommateurs que la législation

sur les grains soit, autant que possible, stable et permanente,

« Est d'avis :

« 1° Que la législation, dite de l'échelle mobile, soit définitivement supprimée et remplacée par le régime suivant : liberté d'importation en tout temps moyennant un droit fixe de 1 fr. 25 par quintal métrique de grains ; liberté non moins complète d'exportation, moyennant un simple droit de balance, de 0 fr. 25 par quintal métrique.

« 2° Qu'il ne puisse être rien changé à ce régime que par une loi. »

M. Darblay prit la défense de l'échelle mobile et, le 23 mars, il déposait ses conclusions :

« Que le principe de la loi actuelle, non abrogée, doit être conservé ;

« Qu'elle doit être révisée dans ses bases et ses détails pour les mettre en harmonie avec les changements apportés depuis 1832, dans la viabilité intérieure, et celle même des pays producteurs. »

Il défendait l'échelle mobile des accusations portées contre elles, en montrant que depuis son établissement les variations avaient été moindres qu'auparavant ; que, d'ailleurs, la liberté du commerce n'empêchait pas les variations dans les prix et il citait comme exemple, l'Angleterre où de 17 francs qu'il était en 1853, le prix de l'hectolitre de blé était monté à 32 francs en 1855, pour redescendre à 18 fr.

en mars 1859. Il ajoutait que la protection était indispensable à notre agriculture, en raison des facultés exportatrices de la Russie dont les exportations avaient augmenté de 30 % de 1834 à 1843 et de 116 % de 1844 à 1853. Il rejetait les exemples cités de l'Angleterre, de la Belgique et de la Hollande, comme non-concluants, ces pays adonnés à l'industrie ayant une récolte de grains tellement insuffisante qu'il leur fallait bien ouvrir leurs marchés aux grains étrangers.

Cette discussion se termina, le 27 avril 1859, par un vote émis en faveur du droit fixe, à la majorité de 24 voix contre 11 qui se déclarèrent partisans du droit variable.

Parmi les défenseurs de l'échelle mobile se trouvait également M. Casimir Périer qui, en 1859, faisait paraître son ouvrage « La protection agricole et les lois sur les céréales. » Il s'attache surtout à réfuter l'argument courant parmi les libre-échangistes et consistant dans l'exemple de l'Angleterre. « Sommes-nous, écrit-il, dans une situation semblable à celle de l'Angleterre ? Aurait-elle fait ce qu'elle a fait si, au lieu de se croire la reine de l'océan et de l'industrie, elle avait eu à côté d'elle un peuple rival placé comme puissance maritime, commerciale et manufacturière, aussi en avant d'elle qu'elle l'est de nous ? Aurait-elle appelé la concurrence étrangère avec la perspective presque assurée

de voir succomber dans la lutte la plupart de ses grandes industries ? Aurait-elle consenti à dépendre à jamais d'autrui, pour le fer et pour la houille ? Aurait-elle pu, enfin, livrer une partie de son alimentation au commerce extérieur et à la liberté des mers si elle n'avait eu la confiance de faire, toujours et partout, prévaloir son pavillon ? »

L'enquête, devant le Conseil d'Etat, s'était terminée au début d'avril et le rapport concluait à la liberté du commerce des céréales ; il exposait que, sur quatre-vingt-quinze personnes entendues, cinquante-deux s'étaient prononcées pour le régime de la liberté, avec droits fixes faibles à l'exportation, plus forts à l'importation ; quarante-trois pour l'échelle mobile plus ou moins modifiée.

Les partisans de la liberté se croyaient donc assurés du succès, quand le décret du 12 mai 1859, eue du nécessaire par les circonstances auxquelles nous avons fait allusion dans notre première partie, vint déjouer leur espoir.

La polémique ne s'arrêta pas pour cela : chacun sentait que le décret du 12 mai 1859 n'était que provisoire, et qu'une solution définitive ne pouvait tarder à intervenir.

M. de Montreuil écrit : « L'échelle mobile est de nature à rassurer le cultivateur contre l'arbitraire, l'erreur ou les intérêts autres que ceux de l'agriculture. Elle n'empêche pas des incidents fâcheux ; mais elle est un contre-poids ».

On faisait remarquer aussi, en faveur de l'échelle mobile, qu'en septembre 1857, les prix de nos blés se relevaient, lorsque le décret sur la défense d'exportation les fit baisser de 26 à 24 fr. l'hectolitre ; qu'en septembre 1858 même tendance de hausse se manifestait lorsqu'elle fut arrêtée par le décret prolongeant le temps de la libre importation des blés étrangers, ce qui avait fait baisser les prix de 25 à 20 francs l'hectolitre, et de cet examen M. de Bovis concluait : « Il est inexact de dire que si les blés français ont baissé, il ne faut s'en prendre qu'à eux-mêmes, et non à ceux venus de l'étranger, lesquels, au contraire, n'auraient fait que subir l'avilissement du prix des blés indigènes ».

Les adversaires de l'échelle mobile répondaient qu'en 1858, année pendant laquelle le commerce des grains avait été complètement libre, l'exportation des farines de froment s'était élevée à 4.313.000 quintaux métriques, et l'importation seulement à 50.000, et en concluaient que l'agriculture française n'avait rien à craindre de la liberté.

Ce qui fait le prix élevé ou faible, c'est l'abondance ou la rareté des récoltes. La liberté d'exportation seule peut en cas d'abondance soutenir les prix dans une certaine mesure, ce qui s'est produit en 1858, car en ajoutant à cette année, les cinq dernières semaines de 1857, pendant lesquelles l'exportation fut permise, plus de 7.000.000 d'hectolitres de

froment furent exportés, rapportant, à notre agriculture, une somme de plus de 100 millions.

Au début de 1860, les libre-échangistes s'emparaient des résultats de l'année 1859, pendant laquelle l'échelle mobile avait d'abord été suspendue, puis rétablie. M. de Lavergne présentait à la Société centrale et impériale d'agriculture, le 15 Février 1860, le résumé officiel des importations et exportations de céréales, effectuées pendant l'année 1859, et concluait que l'échelle mobile avait été impuissante. Là, où elle avait protégé le plus, c'est-à-dire, sur la ligne de la Méditerranée et des Pyrénées, qu'elle défendait par des droits de 10 et 12 fr. par hectolitre, le blé avait plutôt baissé ; il n'y avait eu de hausse que sur la côte de l'Océan, où les droits étaient insignifiants.

Les exportations d'ailleurs, avaient diminué comme les importations. L'excédent des exportations qui durant le premier semestre de 1859, sous le régime de la liberté, avait atteint une valeur de 70 millions, n'avait plus atteint durant le second semestre, sous le régime de l'échelle mobile, qu'une valeur de 13 millions.

Les libre-échangistes invoquaient aussi l'exemple de l'Angleterre, où, malgré la liberté complète d'importation, les prix du blé étaient plus élevés qu'en France. L'expérience prolongée qui s'était faite dans notre pays de 1853 à 1859, de la liberté d'importation, semblait en faveur de cette liberté, et indiquer

le néant du danger que la concurrence des blés étrangers faisait redouter, et dont les effets ne s'étaient pas fait sentir. C'est ce qu'établissait un tableau comparatif des prix des années les plus abondantes, depuis 1820, pendant lesquelles l'échelle mobile paralysait complètement les arrivages, avec ceux de l'année 1858, qui suivait une des récoltes les plus considérables qu'on ait vues en France, et pendant laquelle, cependant, les droits étaient supprimés :

1822	15 fr. 49	1848	15 fr. 37
1825	15 fr. 74	1849	14 fr. 32
1826	15 fr. 85	1850	14 fr. 48
1833	15 fr. 25	1858	16 fr. 75
1834	15 fr. 25		

Les protectionnistes voyant leur cause, en définitive, très compromise, exposaient, qu'en fait, depuis quarante années, la production de froment n'avait fait que suivre l'accroissement de la population, que le rendement moyen des terres s'était peu amélioré, et que les prix étaient, à peu de chose près, demeurés stationnaires ; que l'agriculture ne pouvait donc se passer de protection, sans laquelle, livrée à la concurrence étrangère, elle succomberait rapidement. Ils invoquaient à l'appui de leur thèse, l'opinion de Quesnay, le chef de l'école des physiocrates, dont ils mettaient les libre-échangistes au défi de contester l'autorité :

« Qu'on ne croie pas que le bon marché des denrées est profitable au menu peuple, car le bas prix des denrées fait baisser le salaire des gens du peuple, diminue leur aisance, leur procure moins de travail et d'occupations lucratives, et anéantit le revenu de la nation ».

Et ailleurs : « Une nation qui a un grand territoire, et qui fait baisser le prix des denrées de son crû, pour favoriser la fabrication des ouvrages de main d'œuvre, se détruit de toutes parts, car si le cultivateur n'est pas dédommagé des grands frais que la culture exige, et s'il ne gagne pas, l'agriculture périt ; la nation perd les revenus de ses biens fonds ; les travaux des ouvrages de main-d'œuvre diminuent, parce que ces travaux ne peuvent plus être payés par les propriétaires des biens fonds ; le pays se dépeuple par la misère et par la désertion des fabricants, artisans, manouvriers et paysans, qui ne peuvent subsister qu'à proportion des grains que leur procurent les revenus de la nation. Alors les forces du royaume se détruisent, les richesses s'anéantissent, les impositions surchargent les peuples et les revenus du souverain diminuent. Ainsi, une conduite aussi mal entendue suffirait pour ruiner un Etat ».

Mais les idées libérales l'emportaient. Le 22 Août 1860, sans que les conditions du marché semblassent le demander, un décret venait suspendre l'échelle mobile, dont nul, pour ainsi dire, ne voulait plus,

et moins de dix mois après, la loi du 15 juin 1861 venait établir définitivement, pour le commerce des grains, le régime du libre-échange, que les traités de commerce de 1860, avaient introduit dans notre système douanier.

On peut dire d'ailleurs que le mouvement des idées dans le sens de la liberté du commerce des grains, avait été continu. En 1819 on édicte des prohibitions ; en 1832, on les abandonne déjà pour les remplacer par des droits protecteurs très élevés, sans doute, mais n'ayant plus le caractère prohibitif. Enfin, on se montre de plus en plus enclin à suspendre l'application de la protection elle-même. C'est ce que M. de Lavergne soulignait en 1860 : « Voici l'échelle mobile, écrivait-il, suspendue encore une fois. Je n'examine pas les motifs qu'a pu avoir le gouvernement de s'y décider si tôt, je veux seulement faire remarquer le chemin que nous avons fait depuis treize ans. En 1847, on a attendu pour suspendre l'échelle mobile, que le prix moyen du blé eût atteint 30 fr. l'hectolitre. En 1853 on a pris la même mesure, dès que le prix moyen est arrivé à 25 fr. Cette année on vient de la prendre, quand le prix moyen ne dépasse pas 21 fr. ».

CHAPITRE III

LES EFFETS DE LA LOI DE 1861

Le commerce des céréales devait rester libre avec des droits de statistique purement fiscaux et presque nominaux jusqu'en 1885.

Les faits semblèrent d'abord donner raison aux vainqueurs de la grande lutte pacifique qui avait empli les années précédentes ; les protectionnistes attendaient une occasion favorable de reprendre les armes. Les libre-échangistes constataient avec joie les conditions heureuses du marché, conditions qu'ils attribuaient à la nouvelle législation, et ils ne se lassaient pas d'établir des comparaisons entre l'ancien et le nouveau régime douanier.

Les circonstances mirent aussitôt la nouvelle loi à l'épreuve. La récolte de 1861 présenta un déficit considérable — de près de 15 millions d'hectolitres, et cependant le prix moyen du blé ne dépassa pas 24 fr. 55 l'hectolitre en 1861 et ne fut que de 23 fr. 24

en 1862 ; tandis qu'à la suite de la récolte de 1846 qui n'avait pas été plus mauvaise que celle de 1861, le prix moyen de la France s'éleva en 1847 à 29 fr. 46 malgré les mesures prises : suspension de l'échelle mobile, exemption des droits de tonnage pour les navires étrangers. Les prix moyens de l'hectolitre avaient atteint 29 fr. 09, 29 fr. 32, 30 fr. 22 en 1854, 1855 et 1856 où cependant les récoltes avaient été supérieures à celle de 1861. Il paraissait donc évident que le maintien des prix à un taux peu élevé relativement en 1861 et 1862 devait être attribué à la nouvelle loi, qui, garantissant au commerce la liberté la plus entière, sans nulle crainte de voir des droits s'élever tout à coup, avait permis aux importateurs de commencer à temps leurs opérations et de les continuer sans risque.

C'est ce que constatait l'« Exposé de la situation de l'Empire » présenté au Sénat et au Corps législatif à l'ouverture de la session des Chambres au début de janvier 1862. Ce rapport s'exprimait ainsi relativement aux grains.

« Nous avons à regretter que les variations atmosphériques aient agi d'une manière défavorable sur la récolte de cette année, mais la crise alimentaire que nous traversons a pleinement justifié les prévisions économiques qui avaient dicté la législation libérale de 1861. Maître de ces mouvements, libre dans son essor, le commerce a manifesté une initiative et une

activité que la sécurité d'une législation permanente peut seule inspirer.

« Quelques rapprochements sur les faits actuels et ceux des époques antérieures établiront cette vérité jusqu'à l'évidence.

« En 1846 les tarifs de l'échelle mobile fonctionnaient et les droits ne furent supprimés complètement, sur toute l'étendue des frontières de terre et de mer, qu'au commencement de décembre ; le commerce incertain sur le résultat de ses opérations, ne donna pas immédiatement à ses commandes le développement qui eût été cependant si nécessaire dans les circonstances réellement critiques où l'on se trouvait. Du mois de juillet au mois de novembre, c'est-à-dire pendant cinq mois, le chiffre des importations de froment (grains et farines) ne fut que de 1429 175 hectolitres. Ce ne fut que plus tard, lorsque la loi du 28 janvier 1847, eut suspendu temporairement l'application de l'échelle mobile, que le commerce plus confiant étendit ses opérations.

« En 1853, le gouvernement mieux instruit de la situation, plus ferme et plus promptement décidé, suspendit l'échelle mobile dès le 18 août ; mais l'influence de la législation existante ne s'en était pas moins déjà fait sentir dans une certaine mesure, en retardant les ordres à donner par notre commerce, en l'empêchant de se présenter un des premiers sur les marchés étrangers, pour y devancer la concu-

rence, et de s'y approvisionner assez à temps pour que les importations pussent s'effectuer avant l'hiver dans une large proportion. Aussi la quantité de froment importée de juillet à novembre ne dépassa pas 3.516.762 hectolitres.

A partir du 1^{er} juillet 1861 au contraire et aussitôt que les besoins probables du pays ont été connus ou soupçonnés, l'importation a pris une allure rapide et un développement marqué.

« Dans le mois de juillet on importait		654 187 hectolitres	
»	Août	»	1 290 998 »
»	Septembre	»	2 307 191 »
»	Octobre	»	3 617 939 »
»	Novembre	»	2 868 315 »
»	Décembre	»	2 024 342 »
Donc au total en six mois			12 762 972 hectolitres

« Cette large importation a exercé une heureuse influence sur les prix du blé qui n'ont pas cessé cependant de se maintenir à un taux suffisamment rémunérateur pour l'agriculture.

« Malgré les besoins de la consommation intérieure, et grâce à la libéralité du nouveau régime, un courant d'exportation s'est maintenu pendant l'année qui vient de finir. La quantité totale des céréales exportées de France a dépassé 1 600 000 quintaux métriques, dont plus d'un million de production française. Aussi pouvons-nous affirmer que

l'agriculture ne conserve aucune des préoccupations par lesquelles elle avait pu se laisser surprendre, et qu'elle envisage avec confiance les possibilités d'une exportation régulière, car, d'après les renseignements recueillis, les ensemencements dépassent d'un vingtième ceux de l'année précédente dans plusieurs départements ».

M. de Lavergne qui avait été l'un des plus formidables adversaires de l'échelle mobile, triomphait et, le 26 Mars 1862, adressait à la Société impériale et centrale d'agriculture un rapport dont nous extrayons les passages suivants :

« Il s'est maintenant écoulé huit mois depuis la mise en vigueur de la loi du 15 Juin 1861 qui abolit l'échelle mobile pour les céréales et on peut essayer de se rendre compte de ses premiers effets. Cette expérience mérite d'autant plus l'attention, qu'aussitôt après la promulgation de la loi, est survenue une des plus mauvaises récoltes que nous ayons eues depuis longtemps. Il est impossible d'apprécier mathématiquement le déficit de la production céréale en 1861, mais on peut affirmer qu'il n'a pas été inférieur de beaucoup au quart d'une récolte ordinaire.

« Ce qui frappe au premier abord, dans cette période de huit mois, c'est qu'une disette qui aurait été terrible dans d'autres temps, a été traversée sans trop de souffrances. Nous avons vu en 1847 le blé

monter sur quelques points jusqu'à 50 fr. l'hectolitre ; nous l'avons vu en 1855 atteindre jusqu'à 42 fr. ; en 1861 il n'a pas dépassé 32 fr. et s'est tenu pour les prix moyens entre 26 et 28 fr. l'hectolitre. Il y a une différence de 5 fr. pour les prix moyens et de 10 fr. pour les prix extrêmes entre cette période et la période correspondante de 1856. Avec les prix de 1847 la différence est beaucoup plus forte.

« Ce résultat ne doit pas être imputé tout entier à la loi de 1861. Le progrès des communications intérieures et en particulier des chemins de fer y est pour beaucoup... Ces différences iront encore en s'atténuant à mesure que la circulation des grains deviendra plus facile.

« La liberté du commerce des grains à l'intérieur est la sœur aînée de la même liberté à l'extérieur ; et il n'y a pas longtemps que ce principe salubre est définitivement accepté, soit par l'autorité, soit par le public.

.

« C'est ce souffle de liberté qui a été la principale conséquence de la loi du 15 juin 1861, car le régime qu'elle a inauguré, considéré en lui-même, ne diffère pas essentiellement de ce qu'aurait été le régime de l'échelle mobile. La moyenne des prix ayant atteint 27 fr. l'hectolitre dès le mois d'août dernier, nous aurions eu aussi, sous la loi de l'échelle mobile, la libre importation des grains étrangers ; les seules

différences de droit entre l'ancien régime et le nouveau, et elles sont toutes deux favorables aux producteurs, c'est que l'exportation aurait été interdite, et que les grains étrangers n'auraient pas eu à payer le petit droit de 0 fr. 50 qu'ils acquittent aujourd'hui. Remarquons d'ailleurs qu'à cet égard comme à tout autre, les prévisions des adversaires de la loi ne se sont pas réalisées ; il devait être impossible suivant eux, de maintenir en cas de disette la liberté de sortie et le droit fixe perçu à l'entrée, et il ne s'est élevé aucune réclamation de ce genre, par la raison fort simple que, comme nous l'avions annoncé, l'exportation s'est arrêtée d'elle-même quand les prix ont haussé et que le droit fixe n'a mis aucun obstacle à l'importation des grains étrangers.

«... Avec l'échelle mobile, le commerce était timide, hésitant... ; il opposait incertitude à incertitude, piège à piège... Quant il s'est vu en présence d'un système franc, net, clair, logique, il a changé d'allures ; il s'est jeté franchement lui aussi dans la voie qui lui était ouverte. Avec les mille précautions de l'échelle mobile, nous aurions attendu cinq ou six mois avant que l'importation s'organisât sur une grande échelle, et les prix auraient eu le temps de monter à des taux désastreux ; avec le régime nouveau, tout s'est préparé dès que l'état de la récolte a été connu et les dernières gerbes tombaient à peine que les premiers vaisseaux entraient dans les ports.

« ...Trois mois s'étaient à peine écoulés depuis la moisson que plus de cinq millions de quintaux métriques de grains étrangers étaient déjà disponibles pour la consommation.

« ...Le commerce même n'a pas tardé à s'apercevoir qu'il avait été trop vite.

« A part cette exagération inévitable au début, l'expérience de la loi du 15 juin 1861 a pleinement réussi en ce qui concerne une des moitiés du problème.

« Reste maintenant la seconde moitié de l'expérience... Voici bientôt le moment où l'approche de la future récolte va exercer son influence sur les prix ; si la récolte s'annonce bien, les prix tendront à la baisse et nous verrons alors si l'importation s'arrêtera tout à fait et si l'exportation reprendra son cours. L'épreuve de la loi ne sera complète qu'autant qu'elle aura donné successivement des garanties contre l'excès de hausse et contre l'excès de baisse.

« Cette seconde partie est la plus importante et la plus neuve ; la libre importation pendant la disette a toujours été de droit commun, même sous le régime de l'échelle mobile ; c'est la liberté absolue d'importation qui est l'innovation fondamentale. »

L'année suivante, l'« Exposé de la situation de l'empire » adressé aux Chambres en janvier 1863, se félicitait encore de l'application de la loi du 15 juin 1861.

« La récolte de 1862 peut être considérée comme celle d'une année moyenne...

« ...La législation nouvelle sur les céréales qui a remplacé au mois de juin 1861 le régime de l'échelle mobile, a continué à produire les résultats les plus heureux. Du 1^{er} août 1861 au 31 juillet 1862, l'importation du froment en France s'est élevée à près de 16 millions 1/2 d'hectolitres. Ce vaste mouvement commercial a maintenu le prix des grains à un niveau constamment modéré.

« Il n'est pas téméraire d'affirmer que sous l'ancienne législation et dans des circonstances analogues, le cours des céréales aurait éprouvé une hausse excessive et profondément douloureuse pour la population... Et néanmoins les prix sont toujours restés dans les limites qui assuraient la rémunération légitime des efforts et des travaux de l'agriculture.

« Le prix moyen du froment pour la France du 1^{er} août 1861 au 1^{er} juillet 1862 a été de 25 fr. 27 par hectolitre d'après les mercuriales générales et de 26 fr. 89 d'après les mercuriales des anciens marchés régulateurs. Pour les quatre mois écoulés du 1^{er} août au 30 novembre 1862, le prix moyen résultant des mercuriales des anciens marchés régulateurs a été de 24 fr. 89. »

Les chiffres officiels donnés par les statistiques étaient en effet satisfaisants pour tout le monde. Les protectionnistes avaient vu l'année 1861 marquer un

relèvement considérable dans les prix. De 20 fr. 20 en 1860, la moyenne pour la France s'était élevée à 24 fr. 55, sans cependant monter à des prix de famine puisque la région du sud-ouest, où la hausse fut la plus considérable, ne vit pas un prix moyen supérieur à 25 fr. 39. En 1862, les prix se maintinrent à une moyenne de 23 fr. 24, sans descendre dans aucune région au-dessous de 21 fr. 98 ni monter nulle part au-dessus de 24 fr. 95. En 1863, la moyenne est encore de 19 fr. 78 l'hectolitre variant de 18 fr. 38 dans l'ouest à 22 fr. 39 dans le sud-est.

Cette situation favorable à tous les intérêts ne persista pas longtemps. L'abondante récolte de 1863 fit tomber la moyenne des prix à 17 fr. 58 l'hectolitre en 1864 ; la baisse s'accrut l'année suivante et en 1865 le prix moyen de l'hectolitre n'était plus que de 16 fr. 41 avec un minimum de 14 fr. 94 pour la région du centre.

Cette décroissance rapide des prix du blé réveilla toutes les craintes des agriculteurs, et notamment des producteurs des départements où la récolte n'avait pas excédé celles des années ordinaires, ce qui était le cas pour le sud et le sud-est. On s'étonnait de voir les prix tomber à des taux presque aussi bas dans ces départements que dans ceux où la moisson avait été magnifique et l'on y voyait une conséquence de la loi de 1861, sans se rendre compte que l'écart de plus en plus faible qui se manifestait entre les divers points

du territoire provenait de l'amélioration des moyens de communication.

Lors de la discussion de l'adresse, au début de la session de 1866, M. Pouyer-Quertier se faisait l'interprète des inquiétudes d'une partie au moins de l'agriculture et déposait avec trente et un de ses collègues un amendement ainsi conçu : « Nous pensons que la modification immédiate de la législation de 1861 sur les céréales est une nécessité et nous demandons qu'un droit fixe de 2 francs par hectolitre soit efficacement perçu pendant une période de cinq ans, sur le blé étranger entrant en France, tant que le cours de nos marchés sera inférieur à 20 francs l'hectolitre. »

L'amendement fut rejeté par 102 voix contre 37.

Le gouvernement s'émut néanmoins de ces manifestations qui s'élevaient de divers côtés et par un décret du 28 mars 1866, prescrivit une enquête.

Cette enquête ordonnée sous l'impression de la baisse de prix dont se plaignait l'agriculture, s'ouvrit et se termina en pleine hausse.

La crainte d'une mauvaise récolte fit remonter rapidement les cours. En décembre 1866, la moyenne atteignait 24 fr. 02 ; dans le premier semestre de 1867 elle était de 25 fr. 19.

Ce mouvement ascensionnel du cours des grains favorisa les admirateurs du libre échange. La grande majorité des agriculteurs eux-mêmes se déclara

pour la loi de 1861, et ce qui est remarquable, aucun de ceux qui réclamèrent le retour à la protection, ne demanda le rétablissement de l'échelle mobile. C'est au cours de cette enquête de 1866 que s'affirma d'une façon un peu importante, l'idée de la protection par un droit fixe qui devait triompher moins de vingt ans plus tard.

A la date du 20 décembre 1867 le commissaire général de l'enquête, directeur de l'agriculture, M. J. de Monny de Mornay, adressait au ministre de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, le rapport général résumant les conclusions de l'enquête.

« On peut affirmer, dit-il, d'une manière générale, d'après les résultats produits par les enquêtes départementales, qu'une grande majorité s'est prononcée dans le sens des idées libérales et des principes économiques que le gouvernement s'efforce, depuis plusieurs années, de faire prévaloir

.
.

« L'expérience qui a été faite de la loi du 15 juin 1861, depuis plus de six ans qu'elle est en vigueur, a démontré de la manière la plus complète qu'elle remplit parfaitement le but en vue duquel elle a été établie. Elle a favorisé le développement de notre commerce de grains et de farines avec l'étranger ; elle l'a soustrait aux incertitudes que faisait peser sur lui le système de droits incessamment variables

qui formait la base de la législation de l'échelle mobile ; elle lui a permis d'amener aux époques de cherté les quantités nécessaires pour combler le déficit de récoltes insuffisantes, et d'exporter, dans les années d'abondance, le trop plein de notre production vers les pays que leurs besoins incessants et leur voisinage portent naturellement à s'adresser à nous pour leur approvisionnement régulier.

« A peine mise en vigueur, la loi du 15 juin 1861 était soumise à l'épreuve d'une année difficile. La mauvaise récolte de l'année 1861 laissait un vide important à combler pour subvenir à tous les besoins de notre consommation intérieure. Débarrassé de toute entrave et de toute inquiétude pouvant résulter de l'instabilité de la législation, le commerce a pu imprimer la plus grande activité à ses opérations, pourvoir immédiatement à toutes les exigences de la situation, et la crise qui aurait pu se manifester a été arrêtée dès le début.

« Plus tard, lorsque le retour des récoltes abondantes a fait baisser les prix, les importations se sont immédiatement ralenties et elles sont descendues à des chiffres réellement insignifiants, tandis que les exportations prenaient un développement important.

« La loi s'est donc trouvée, dans toutes circonstances, parfaitement appropriée aux nécessités du moment. Son mérite consiste surtout en ce qu'elle

n'agit en aucun sens pour opérer d'une manière factice la hausse ou la baisse du prix des grains, qu'elle laisse à la libre initiative du commerce toute sa latitude et que c'est le cours naturel des événements qui vient seul exercer son influence sur les mouvements des cours.

.
.

« Les faits se sont chargés de la démonstration évidente de cette vérité : que les variations du cours des grains sur l'ensemble de notre marché intérieur dépendent exclusivement de l'état plus ou moins satisfaisant des ressources produites par notre sol ; que dans un pays essentiellement agricole comme la France, ce ne sont pas les faibles quantités apportées du dehors sur quelques points du territoire qui peuvent exercer une action un peu sensible sur la masse énorme de près de 100 millions d'hectolitres de blé que nous récoltons en moyenne chaque année ; enfin que c'est le prix de notre marché qui est le régulateur des mouvements de notre importation et de notre exportation, et non pas l'importation étrangère qui peut être le régulateur de nos prix. »

Et le 15 décembre 1868 un rapport de M. Forcade de la Roquette, ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, transmettait à l'Empereur les conclusions formulées par la Commission supérieure de l'enquête. En ce qui concerne la légis-

lation douanière des céréales, le rapporteur s'exprimait ainsi : « La Commission supérieure a écarté sans hésitation aucune les propositions relatives au rétablissement de l'échelle mobile et à l'élévation du droit sur les céréales, s'associant ainsi énergiquement à l'opinion de la majorité des témoins entendus dans l'enquête. »

CHAPITRE IV

LE RETOUR A LA PROTECTION. — LE DROIT FIXE

LE DROIT GRADUÉ

La vie agricole que l'on avait redoutée en 1865 et en 1866, ne tarda pas à éclater et à s'accroître rapidement sous l'influence de diverses causes : dépression générale du commerce et de l'industrie ; développement de la culture dans les pays neufs, notamment dans le Far-West des Etats-Unis ; perfectionnement des moyens de transport qui, réduisant le fret à des taux inconnus jusque-là, permettait aux blés étrangers de venir nous concurrencer avantageusement sur nos marchés intérieurs.

En 1882, commença une vive campagne protectionniste qui ne devait pas ralentir ses efforts jusqu'au jour où elle obtiendrait satisfaction. Dans son rapport à la Chambre des Députés le 15 décembre 1884, sur la proposition de loi qu'il avait déposée lui-même le 18 Octobre 1884 et sur celle de M.

Ganault, déposée le 14 Novembre de la même année, M. Georges Graux s'exprimait ainsi :

« Un immense cri de protection a retenti dans la France entière. Plus de vingt Conseils généraux se sont faits l'organe des doléances du monde agricole.

« Bien que n'étant rattachés entre eux par aucun lien, les comices et les sociétés d'agriculture de l'Est à l'Ouest, du Nord au Midi, par un mouvement spontané, et sous le coup d'une impérieuse nécessité, ont réclamé la création ou la surélévation des droits de douane sur les produits agricoles étrangers qui ne figurent pas dans les traités de commerce. M. le Ministre de l'Agriculture et votre commission ont été saisis de pétitions couvertes de milliers de signatures réclamant des droits protecteurs plus ou moins élevés sur les céréales ».

Un certain nombre d'agriculteurs demandaient le rétablissement au moins partiel de l'échelle mobile. La Commission se montra hostile à cette solution. « Le rétablissement de l'échelle mobile, disait le rapporteur, n'a été accepté ni par le gouvernement ni par la commission. Elle a été repoussée pour trois raisons : d'abord elle rappelle de lugubres souvenirs et son impopularité survit aux événements dont elle est, à tort ou à raison, rendue responsable. Ensuite, elle créerait des injustices, puisqu'elle ferait profiter d'un droit une région dont la récolte serait excellente, sous le prétexte que la récolte

serait mauvaise dans la plus grande partie de la France. Enfin elle serait contraire aux intérêts commerciaux parce qu'elle occasionnerait l'instabilité permanente des cours et ne permettrait ni aux cultivateurs ni aux commerçants de compter sur une certaine fixité des prix ».

Au cours de la discussion qui s'ouvrit devant la Chambre le 3 Février 1885, M. Bontoux, qui parlait en faveur d'un droit fixe de 5 fr., signala dans son discours le procédé indiqué par un membre du comice agricole de la Seine-Inférieure, consistant à frapper les blés étrangers d'un droit exactement égal à la différence entre le chiffre limite de 30 fr., prix considéré comme nécessaire par quintal métrique, et le prix moyen donné par les mercuriales de toute la France, au moment de l'introduction en douane. Ainsi au prix de 28 fr. le quintal, le droit serait de 2 fr. ; à celui de 27 fr. 50, de 2 fr. 50 ; à celui de 27 fr. 49, de 2 fr. 51 ; à celui de 27 fr. 48, de 2 fr. 52... — C'était revenir au droit variable, retour que nous verrons toujours des esprits s'appliquer à rendre possible.

Par voie d'amendement, M. Denayrouze essaya de faire voter une certaine mobilité dans les droits. A 30 fr. le quintal et au-dessus, simple droit de statistique de 0 fr. 60, au-dessous de 22 fr. 50, droit fixe de 5 fr. ; droit variable de 3 fr. à 0 fr. 60, entre 22 fr. 50 et 30 fr. le quintal. Cet amendement fut

rejeté, et le 5 mars 1885, la Chambre votait par 308 voix contre 173 l'ensemble du projet comportant un droit fixe de 3 fr. par quintal de froment, de 6 fr. par quintal de farine, de 4 fr. 50 par quintal sur les avoines, seigles et orges, et maintenant le droit de 0 fr. 60 sur les maïs. Une surtaxe d'entrepôt de 3 fr. 60 était établie en outre sur tous les grains venant d'entrepôts d'Europe.

Le Sénat adoptait ce projet, et le 28 Mars 1885, la loi était promulguée. La protection à l'agriculture était rétablie dans notre législation sous forme d'un droit fixe.

Le vote de la loi du 28 Mars 1885 n'arrêta pas la campagne protectionniste. Les droits qu'elle avait édictés semblaient insuffisants, et dès le 16 Novembre 1885 trois propositions législatives demandaient le relèvement des tarifs.

Sur rapport de M. Léon Maurice concluant à la prise en considération, le 28 Novembre 1885, la Chambre renvoyait ces propositions à une commission de 22 membres.

Le rapporteur choisi par cette Commission fut le Marquis de Roys qui s'était toujours montré l'adversaire des droits fixes.

« Votre Commission, dit-il dans son rapport du 8 Juin 1886, n'a pas songé un instant à revenir au régime de l'échelle mobile qui n'avait pu trouver sa raison d'être au commencement de ce siècle que dans

la difficulté des communications intérieures et extérieures, et qui semble avoir eu pour objectif bien plus la protection du commerce des grains et farines que celle des intérêts agricoles.

« Votre commission estime qu'il faut donner au pays la certitude que, quoiqu'il advienne, le droit ne sera pas un obstacle à l'importation du blé nécessaire à l'alimentation publique, et donnera en même temps aux cultivateurs l'assurance qu'ils ne seront pas exposés à être, du jour au lendemain, sous l'influence d'une panique, livrés de nouveau à la concurrence étrangère pour un temps indéterminé. Ce double résultat ne peut être obtenu par l'établissement d'un droit immuable. Il convient donc de ne laisser subsister le droit de 5 fr. qu'autant que le blé n'aura pas atteint son prix de revient et de lui substituer, lorsque ce prix sera dépassé, un droit variable décroissant à mesure que le prix du blé s'élève.

« Le droit fixe de 5 fr. par quintal serait perçu tant que le cours moyen des blés indigènes n'aurait pas dépassé 25 fr. ; au delà du cours de 25 fr. le droit fixe sera remplacé par un droit variable qui sera : pour les cours de 25 à 26 fr. de 4 fr. ; pour les cours de 26 à 27 fr. de 3 fr. ; pour les cours de 27 à 28 fr. de 2 fr. ; au-delà du cours de 28 fr. le droit disparaîtra et on ne percevra plus que le droit de statistique de 0 fr. 60 qui existait antérieurement à la loi du 28 Mars 1885 ».

La discussion fut close le 10 juillet 1886 par un vote d'ajournement, et le projet renvoyé de nouveau à la Commission pour être établi sur la base d'un droit absolument fixe.

Dans son rapport supplémentaire du 10 novembre 1886, M. de Roys déplore l'abandon du droit variable.

En 1886, les cours avaient encore baissé en moyenne de 1 franc sur ceux qui avaient précédé la loi de 1885 ; les doléances se faisaient entendre plus vives. Le 17 Février 1887, la discussion se rouvrait à la Chambre et se terminait le 14 Mars par le vote d'un droit fixe de 5 francs par quintal. La loi fut promulguée le 29 Mars 1887.

Ce droit de 5 francs resta inscrit dans nos tarifs douaniers jusqu'en 1894, sauf du 10 Juillet 1891 au 1^{er} juin 1892 où en présence d'une récolte déficitaire, il fallut prévenir une hausse trop forte, en abaissant à 3 francs le montant du droit d'importation.

En 1894 par une loi du 27 février, au cours de la discussion de laquelle de nouvelles tentatives furent faites tant au Sénat qu'à la Chambre des Députés en faveur du droit variable, le droit à l'importation du blé fut porté à 7 francs le quintal métrique. C'est encore la loi de 1894 qui nous régit ; son application a été suspendue du 4 mai 1898 au 1^{er} juillet suivant en vertu d'un décret du 3 mai 1898 qui a pendant ce délai supprimé tout droit à l'importation du blé.

Ce décret fut régularisé en vertu d'une loi du 23 décembre 1898 votée sans discussion au Sénat et à la Chambre des Députés.

Cette législation du droit fixe qui nous régit depuis quinze ans a de sérieux adversaires qui lui opposent le système des droits gradués. De nombreuses propositions de loi ont été déposées en ce sens depuis quelques années : ce sont en 1893 celle de M. Plichon à la date du 25 novembre, celle du 28 novembre émanant de M. Guillemet, une en date du 13 décembre de M. Armand Porteu; en 1894 une de M. Lacombe déposée le 15 janvier, propositions discutées et rejetées au moment du vote de la loi du 27 février 1864.

Postérieurement à cette loi et toujours dans le même sens que les précédents ont été déposées : en 1897, le 25 octobre une proposition de M. Jules Brice, le 7 décembre une autre de M. Desjardins; en 1898, le 13 juin une nouvelle proposition de M. Desjardins, une autre du 13 juin de M. Plichon, une du 20 juin de M. Porteu, une autre du même jour de MM. Guillemet et Denéchau; une du 8 juillet de M. Jules Brice; une proposition de MM. Andrieu et Gouzy, à la date du 3 juillet 1899 et enfin tout dernièrement, une proposition en date du 12 Mars 1901, déposée au Sénat par M. Darbot. Toutes ces propositions ont été renvoyées aux commissions des douanes et il n'a pas encore été statué.

La lutte s'est donc circonscrite : elle n'est plus entre protectionnistes et libre échangistes : ceux-ci peu nombreux aujourd'hui, au moins en matière d'agriculture, semblent avoir renoncé à la lutte. La discussion se continue entre protectionnistes qui se divisent en deux catégories : les partisans du droit fixe et les partisans d'un droit gradué, dérivé du système de l'échelle mobile, dont il renie le nom impopulaire et, semble t-il, de forme trop archaïque.

Cette discussion nous amènera par la vue des reproches que l'on peut à juste titre adresser au droit fixe, à considérer que, du moment où l'on pose le protectionnisme à la base de la législation, la mobilité, la variabilité, la graduation du droit peuvent avec quelque raison sembler désirables. L'expérience conduit ainsi des esprits éclairés et impartiaux à regarder l'échelle mobile avec moins de parti-pris, à se dégager des préjugés dont ce système est autant victime que responsable.

Avant même que l'épreuve de la mise en pratique eût été imposée au système de la protection de la culture des blés par un droit fixe, le raisonnement avait fait apercevoir le grave défaut qui en était la conséquence nécessaire, défaut dont l'expérience a bien prouvé la réalité, et qui est la négation même du système : c'est l'impossibilité pour le droit d'être absolument fixe, sous peine d'être complètement inutile et illusoire.

En 1859, M. André, président du comice agricole de Metz écrivait au *Journal d'Agriculture pratique*.

« Il faut protéger nos blés contre ceux d'Egypte et de la Mer Noire, donc établir un droit protecteur sur les côtes de la Méditerranée, sauf à le réduire ou à le supprimer dans les années de disette. Mais comment distinguer ces années ? Evidemment par le prix du blé ; or, un droit protecteur établi d'après le prix du blé n'est autre chose qu'une échelle mobile analogue à l'ancienne. »

La même année, le Congrès agricole de la Haute-Saône votait, à l'unanimité moins une voix, l'adoption des conclusions du rapport de la commission concluant au maintien de la loi du 15 avril 1832, avec quelques modifications de tarifs et de classes, « considérant qu'un droit fixe serait trop faible dans les moments de l'avalissement des prix, trop forts dans les moments de cherté. »

Et M. de Haut, président du comice agricole de Provins écrivait à la même époque :

« Si on a un droit fixe, il y a un taux dans le cours du blé où forcément ce droit protecteur disparaîtra. Or la suppression du droit protecteur lorsque les cours ont atteint un certain chiffre, cette satisfaction légitime donnée aux besoins de l'alimentation publique, qu'est-ce autre chose que l'approbation d'une moitié du système de l'échelle mobile ?

« Or, s'il est acquis qu'à de certains prix la protec-

tion est indispensable pour que l'agriculture vive, qu'à de certains prix plus élevés, elle devient superflue et doit être supprimée pour que la consommation vive ; si toute la raison d'être du maintien ou de la suppression de la protection est dans l'abaissement ou l'élévation des cours, quoi de plus naturel que d'augmenter ou de diminuer le chiffre du droit protecteur à mesure que les cours montent ou s'abaissent ? C'est le moyen le plus simple et le plus sûr de concilier les intérêts du producteur et du consommateur. Or, c'est là la base et le point de départ du système de l'échelle mobile. »

En 1867, M. de Monny de Mornay, commissionnaire général de l'enquête de 1866, directeur de l'agriculture, indiquait très nettement ce défaut du droit fixe dans le rapport qu'il adressait le 20 décembre 1867 au ministre l'agriculture, du commerce et de l'industrie :

« Une minorité, écrivait-il, qui n'est pas sans une certaine importance, a exprimé le vœu de voir établir à l'entrée des céréales étrangères, un droit fixe plus élevé que celui qui existe aujourd'hui (60 centimes, décimes compris).

« Mais un droit fixe un peu élevé ne peut qu'aboutir à un régime mal défini qui aurait tous les inconvénients de l'échelle mobile. Il est évident, et c'est un fait incontestable, que personne, dans l'enquête, n'a pu se refuser à reconnaître, qu'un droit d'entrée

d'une certaine importance sur les blés étrangers, ne pourrait pas continuer d'être perçu dans les années de cherté. Il faudrait de toute nécessité laisser au gouvernement la faculté de le faire disparaître en temps de crise ; ce serait à lui de décider, sous sa seule responsabilité, à quel moment il conviendrait de le supprimer et de le rétablir ; et le commerce se trouverait ainsi replacé pour ses opérations dans un état d'incertitude plus dangereux encore que celui qui résultait des mouvements des tarifs de l'échelle mobile, puisque ces mouvements qui dépendaient de l'élévation ou de l'abaissement des cours, pouvaient encore être prévus dans une certaine mesure. »

On le voit, aux yeux des libre-échangistes, l'échelle mobile a tout à gagner à sa comparaison avec le droit fixe.

C'est ce reproche que formulent tous ceux qui ont à discuter le principe du droit fixe. Dans son rapport supplémentaire du 10 novembre 1886, M. de Roys regrette que la Chambre ait repoussé le principe du droit variable en disant qu'il est impossible d'avoir un droit absolument fixe quand le prix s'élève à un certain chiffre ; il faut alors ou supprimer ou baisser le droit.

Les faits ont-ils, depuis quinze années que le droit fixe existe pour les grains dans la législation douanière, justifié le système de ce reproche ? Assurément non ; en 1885, est voté un droit de 3 francs et cette

loi est à peine promulguée qu'il faut examiner le relèvement du droit que la loi du 29 mars 1887 porte à 5 francs. En présence d'une mauvaise récolte, il faut ramener, du 10 juillet 1891 au 1^{er} juin 1892 les droits à 3 francs. Mais deux ans après le rétablissement du droit de 5 francs, une loi du 27 février 1894 vient porter ce droit fixe à 7 francs et il faut en suspendre l'application totale du 4 mai au 1^{er} juillet 1898.

Et il est à remarquer que ces variations seraient encore plus fréquentes sans la difficulté de mettre en mouvement la machine parlementaire, et la pensée que la loi modificatrice sera votée alors que les circonstances pour lesquelles elle était demandée, auront cessé d'exister.

Aussi M. Raiberti pouvait-il déclarer, dans un discours qu'il prononçait à la Chambre des Députés à la séance du 15 juin 1891, et depuis lors, nous venons de le voir, les fait ont continué à démontrer la justesse de ses paroles :

« Si votre protection est nécessaire à l'agriculture, c'est surtout quand l'année est mauvaise, quand la récolte manque : or, c'est alors qu'on la suspend, qu'on la supprime.

« Ou le droit n'est pas permanent et il est inefficace, ou il est permanent et il n'est pas applicable.

« Si vous le rétablissez, vous ne le rétablirez que pour aussitôt le suspendre.

« Rappelez-vous qu'en 1885 vous n'avez pas voulu d'un droit variable ; qu'en 1887 vous n'avez pas voulu de l'échelle mobile. Vous avez voulu un droit fixe, permanent, qui ne devait être suspendu que le jour où il serait supprimé.

« Eh bien ! vous avez mieux aujourd'hui que le droit variable ; vous avez mieux que l'échelle mobile ; vous avez un droit intermittent, un droit à volonté, un droit au service de la pluie et du beau temps, le droit atmosphérique.

« Vous avez suspendu le droit pour empêcher le prix du blé de monter et conjurer ainsi le péril que courait l'alimentation publique ; vous avez cru que le prix du pain baisserait aussitôt. Les boulangers vous ont répondu qu'il ne baisserait pas d'un centime. Pourquoi ? Parce qu'en suspendant le droit vous n'avez pas suspendu les marchés en cours. Vous avez, par contre, immédiatement décrété la panique. Vous avez annoncé au monde que la famine était en France et vous l'avez invité à hausser ses prix. »

Il n'est pas douteux que le droit fixe a l'inconvénient de n'être que très rarement en corrélation avec l'état du marché intérieur : il est tantôt trop élevé, tantôt trop faible.

C'est cette considération qui a conduit nombre d'économistes et de législateurs à des idées de retour vers l'échelle mobile, tout au moins vers le principe

de l'échelle mobile, sous le nom moins impopulaire et plus moderne de droit gradué.

Le 12 Février 1894, M. René Brice, député d'Ille-et-Vilaine, se faisant l'interprète d'un certain nombre de ses collègues s'exprimait ainsi à la Chambre des Députés :

« On a beaucoup parlé ici du droit gradué et de l'échelle mobile. Il n'y a pas de production qui soit soumise à des fluctuations aussi nombreuses, aussi difficiles à prévoir ou à éviter, aussi indépendantes des forces de l'homme que la production du blé. Aucune n'est plus variable dans sa quotité et dans son prix.

« Eh bien ! l'incertitude des faits qui l'influencent, l'intensité avec laquelle parfois ils se produisent, m'amènent, je l'avoue au point de vue théorique — et nous verrons plus tard la pratique —, à la conviction absolue que le seul moyen de faire pour le blé une législation douanière un peu durable est d'avoir recours à un droit gradué suivant les oscillations naturelles du cours du blé. Le droit gradué est tellement dans la nature des choses qu'en 1886, la commission des douanes, dont M. le Marquis de Roys était le rapporteur, vous proposait d'en inscrire le principe dans son projet et que votre commission de 1893 vous fait une proposition identique ».

Ces modifications continuelles apportées au tarif par des lois ou des décrets ne sont pas seulement une dérision à l'adresse de ceux qui croient doter une

nation d'un droit fixe ; elles peuvent apporter les perturbations les plus graves dans l'état économique du pays. La suspension de 1898 nous en offre un exemple. Effrayé de la hausse du prix du blé, sous la pression de l'opinion publique, le 3 mai 1898, le gouvernement rendait un décret suspendant le droit de 7 francs sur les blés étrangers du 4 mai au 1^{er} juillet. Brusquement, grâce au système des entrepôts, le commerce pouvait jeter sur nos marchés une masse considérable de froment. Au cours du mois de mai plus de 2.600.000 quintaux métriques de blé et, les deux mois suivants, plus de 9 millions de quintaux étaient livrés à la consommation française, si bien que le chiffre total des importations de froment qui pour l'année 1897 avait été de 5.226.591 quintaux métriques et devait en 1899 n'être que de 1.304.960 quintaux métriques, s'élevait à la fin de 1898 à 19.549.463 quintaux métriques, alors que pendant cette année entière nous n'avions exporté que 17.448 quintaux métriques. Cette prime énorme de 7 francs par quintal accordée au commerce, et à la spéculation surtout, pendant deux mois, avait provoqué cet arrivage de grains, plus important que ne le demandaient les besoins de la consommation. Les stocks ainsi entrés pèsent ensuite sur les marchés et c'est dans une large mesure à la suspension des droits prescrite en 1898, que les agriculteurs attribuent les faibles cours auxquels sont restés nos blés depuis

cette époque ; aussi ont-ils réclamé que l'équilibre fût rétabli la par création pour trois ans de bons d'importation, à la faveur desquels, pensent-ils, l'excédent qui écrase le marché s'écoulerait naturellement.

Pour éviter le retour de semblables à-coups dans le régime douanier, on a proposé de retirer au gouvernement le droit de suspendre par décret l'application des tarifs et de réserver ce pouvoir aux Chambres. Mais n'est-ce pas une illusion de voir dans cette modification possible, un avantage sérieux ? Les Chambres tout aussi bien que le gouvernement, seront forcées d'accorder ces suspensions à l'opinion publique, et un inconvénient nouveau viendra s'ajouter aux autres. En raison des lenteurs qu'entraîne nécessairement le vote d'une loi, celle-ci ne sera le plus souvent rendue que lorsque auront disparu les besoins pour lesquels on la proposait et qu'auront été subies les souffrances qu'on voulait éviter aux populations.

Nous avons énuméré un peu plus haut les diverses propositions de loi établissant la mobilité des droits. Nous n'entrerons pas dans le détail de chacune d'elles.

Toutes se distinguent de l'échelle mobile en ce que d'abord elles ne visent aucunement l'exportation, à qui reste acquise la liberté la plus complète, — en ce qu'ensuite, si elles adoptent le principe de l'échelle mobile, elles le dégagent de toutes les complications qui en rendaient l'application difficile, comme les

divisions et subdivisions en classes et sections, — simplification rendue possible par l'égalisation créée entre les diverses régions, grâce à la facilité et au bon marché des transports, à la faculté que donnent le télégraphe et le téléphone de transmettre des ordres à des distances considérables.

Elles se ressemblent encore entre elles : dans la détermination du chiffre qui est considéré comme prix nécessaire, comme prix désirable pour permettre la vie et le développement de l'agriculture, et qu'elles fixent à 25 francs le quintal métrique.

Mais elles présentent des différences quant à l'étendue d'application de l'échelle des droits. A ce point de vue on peut les diviser en deux catégories : les unes admettent la mobilité des droits du haut en bas de l'échelle des prix, faisant varier le droit, en même temps que le prix varie, soit centime par centime, soit par bonds de 0 fr. 50 ou de 1 franc ; — les autres constituent ce que M. Georges Graux appelait dans son rapport du 8 février 1894, le système mixte, système préconisé alors par le président de la commission des douanes, M. Méline, qui avait réussi à en faire adopter le principe par cette commission, décision à laquelle faisait allusion M. René Brice dans le discours dont nous avons cité plus haut un passage, — système d'ailleurs que la Chambre repoussa le 20 février par 411 voix contre 103.

Ce système consiste dans l'adoption d'un droit fixe

jusqu'à ce que le prix ait atteint un certain taux, ce droit fixe décroissant ensuite à mesure que le prix s'élève davantage. M. Méline, dans son projet de 1894 établissait un droit fixe de 8 francs le quintal, mais avec ce qu'il appelait « la soupape de sûreté nécessaire », c'est-à-dire le droit de 8 francs décroissant de 0 fr. 50 à mesure que le prix s'élève de 0 fr. 50 au-dessus de 25 francs, et ne consistant plus que dans un droit de statistique de 0 fr. 60 dès que le prix dépasserait 30 francs le quintal.

La proposition déposée le 12 mars 1901 au Sénat par M. Darbot est conçue d'après la même idée ; quand le blé est à 17 francs et au-dessous le quintal, il est perçu un droit fixe de 12 francs, ce droit décroissant progressivement pour n'être plus que de 1 franc quand le prix du quintal est de 25 francs et au-dessus.

C'est également à ce système mixte que l'on peut rattacher la proposition déposée par M. Plichon le 13 juin 1898 et établissant un droit de 8 francs jusqu'à ce que le blé ait atteint le taux de 25 francs le quintal ; ce droit ne devant être que de 5 francs tant que le prix se maintiendrait de 25 à 30 francs, et seulement de 0 fr. 60 au-dessus de 30 francs.

Le 20 juin 1898, MM. Guillemet et Denêchau ont encore fait une autre application du système mixte, posant en principe l'existence d'une droite fixe, mais tout droit disparaissant dès que le cours moyen du

blé dépasserait 25 francs le quintal ; lorsque le cours serait à 25 francs ou au-dessous, le gouvernement ferait varier le droit de façon à ramener le cours moyen à 25 francs le quintal.

Enfin la dernière proposition présentée à la Chambre des députés, relative au droit gradué, celle de M. Jules Brice, déposée le 8 juillet 1898, détermine l'existence d'un droit fixe tant que le prix du blé reste entre 25 et 30 francs avec détaxe de 0 fr. 50 par chaque 0 fr. 50 de hausse au-dessus de 30 francs et surtaxe de 0 fr. 50 par 0 fr. 50 de baisse au-dessous de 25 francs.

CONCLUSION

Il semble au résumé que le droit fixe présente de très graves inconvénients, et que si l'on veut maintenir le principe de la protection à l'agriculture, un retour partiel au passé, à l'échelle mobile — et c'est là son éloge — soit désirable.

On fait au droit gradué deux objections, tirées l'une de la difficulté d'application ; l'autre des dangers de la spéculation.

La première consiste à dire : mais comment va-t-on déterminer le cours moyen du blé en France ? Il y a des écarts de 2 et 3 francs entre les divers marchés ? « Il faut donc établir des marchés officiels régulateurs comme il en existait au moment de l'échelle mobile, disait M. Viger, ministre de l'agriculture, le 15 février 1894. Eh bien ! pour apprécier quelle serait la faculté régulatrice des marchés, il faudrait non seulement que les prix de ces marchés fussent comparables par les qualités mises en vente, mais il serait nécessaire également de savoir quelle est l'importance des ventes sur chacun d'eux. Or sur tel

marché, l'importance de la vente est 30 ou 40 fois plus considérable que sur tel autre.

« Vous verrez même se produire ce fait, que dans les régions de la grande production comme la Beauce et la Brie, par suite de l'abondance du blé sur le marché, le prix est toujours inférieur au prix des régions où la culture du blé est moins étendue, où les ensemencements sont moins considérables et par conséquent l'apport du blé moins fort. Et ainsi vous arriverez à ce résultat que votre moyenne sera faite en faveur des régions de petite production aux dépens des régions de grande culture de blé. Il vous arrivera d'avoir des moyennes de 26 francs apportant un abaissement de droit lorsque la Beauce ne vendra son blé que 25 francs et au-dessous. Par conséquent, vous suscitez des réclamations de la part de ces régions, qui plus que les autres ont besoin de protection puisque le blé est leur unique culture. »

M. Viger exposait également une autre difficulté d'établir les cours : le fait pour les cultivateurs de vendre le plus souvent leurs grains non au marché mais soit chez eux à des courtiers qui passent, soit au café sur échantillons.

L'autre objection était exposée dans la même discussion par M. Isambert :

« Je prends, dit-il, le tarif établi par le projet de la commission des douanes et je suppose que le blé

soit à l'heure actuelle, à 28 fr. 75. Il suffira d'une hausse de 1 fr. 25 sur ce cours, pour amener une diminution immédiate de 3 fr. 75 sur le droit de douane.

« Cette hausse de 1 fr. 25 sera-t-elle difficile à obtenir pour ces monopoleurs que vous redoutez et dont vous avez la prétention de déjouer les manœuvres ? Mais il leur sera plus facile à obtenir qu'il ne le sera, dans le marché intérieur, même aux négociants les plus puissants. Ils n'auront même pas besoin pour cela de multiplier les achats sur les marchés que vous avez désignés comme des marchés régulateurs.

« C'est eux qui détiennent les stocks ; ils les retiendront jusqu'à ce qu'ils aient amené une double ou triple quantité de blé et ils feront remonter les prix, juste au moment où vous vous préoccuperez de l'approvisionnement et de l'intérêt du consommateur.

« De sorte que par une opération très simple — car enfin ce n'est pas beaucoup qu'une hausse de 1 fr. 25 par quintal sur le blé — vous leur donnerez quel bénéfice ? Au lieu de 1 fr. 25 que devrait leur rapporter tout au plus leur opération, et dont le profit s'effacerait parce que, au fur et à mesure qu'il vendraient leurs blés, naturellement ils reperdraient cette hausse, vous leur donnez par surcroît 3 fr. 75 de prime sur les droits d'entrée, et ces 3 fr. 75 ils les

auront réalisés, ils en garderont l'avantage, quelle que soit la baisse qui puisse provenir par la suite de leurs ventes à l'intérieur. »

Cette seconde objection n'a pas toute la portée que son interprète y attachait, ou du moins sa portée ne s'applique pas exclusivement au droit gradué. La spéculation a un jeu tout aussi beau avec le droit fixe et l'expérience de 1891 et celle de 1898 l'ont bien prouvé, puisque quand les circonstances ou la spéculation font monter les prix à un certain taux, les Chambres ou le gouvernement sont contraints de supprimer ou tout au moins de diminuer le droit dans une large mesure. Cette critique s'adresse à tout système protecteur et c'est peut-être la principale de celles que l'on a fait à la création de bons d'importation.

La première objection, celle qu'exposait M. Viger, est plus sérieuse ; mais tout système douanier étant nécessairement imparfait, il faut voir si celui du droit gradué l'est encore plus que le système du droit fixe. Or il nous semble qu'en déterminant avec soin les marchés régulateurs, en choisissant ceux qui par leur situation et la masse de transactions qui s'y effectuent sont les plus considérables, en ne faisant pas varier trop fréquemment le droit, tous les trois mois par exemple, il serait possible d'obtenir des résultats satisfaisants. Quant à la différence des prix entre les diverses régions, elle tend de plus en plus à dispa-

raître et il ne peut être question de rétablir les zones.

En définitive, il apparaît que si l'on veut protéger la culture de nos céréales, nous pourrions avec avantage renoncer au droit fixe, tel qu'il existe aujourd'hui et lui substituer le système préconisé en 1894 par M. Méline.

Jusqu'au prix nécessaire, protection par un droit fixe qui peut être très élevé et par suite protéger efficacement, puisqu'on n'a pas à craindre une élévation trop considérable des prix. Au-dessus de ce taux, une échelle descendante.

« Il semble, disait M. Méline, en 1894, que le prix de 25 francs est nécessaire, donc jusque là, il faut essayer de l'élever dans l'intérêt de la production ; au-delà l'intérêt du consommateur devient prédominant. »

Et il disait ailleurs, résumant en une phrase la portée et le but de son système :

« J'ai vu à ce système un grand avantage qui n'est pas contestable : c'est de concilier dans la mesure du possible, l'intérêt du producteur et celui du consommateur. »

Jusqu'ici le Gouvernement et les Chambres ont toujours repoussé le droit gradué, peut-être en grande partie dominés par les préjugés répandus contre l'échelle mobile ; et les plus récents travaux parlementaires sur la législation douanière applicable aux

céréales se sont dirigés vers un système tout différent : celui des bons d'importation.

Mais dans le système même des bons d'importation — dont d'ailleurs le Sénat a rejeté le 8 mars 1901, le principe adopté par la Chambre en juillet 1900 — la mobilité du droit peut se concevoir. Il existe à ce sujet une proposition très intéressante faite par M. Le Breton, ancien Sénateur, au Congrès de la vente des blés, qui se tint à Versailles les 28, 29 et 30 juin 1900.

Dans son projet, M. Le Breton substitue aux bons d'importation, des primes d'exportation et demande que la valeur de ces primes soit variable. De 5 francs, tant que le cours moyen du blé ne dépasserait pas 20 francs le quintal pendant les six semaines précédant l'exportation, cette valeur devrait être réduite automatiquement, centime par centime, à mesure que le cours moyen, pendant les six semaines précédant l'exportation, s'élèverait au-dessus de 20 francs le quintal.

Le grand nombre des propositions tendant à modifier le régime actuel a peut être nui à leurs succès. Les efforts se sont divisés, et aucune solution ne présentant toutes les garanties qui en imposeraient l'adoption, aucune n'a déterminé un irrésistible courant d'idées et d'opinions. Néanmoins il semble que les tenants du droit fixe dont le système n'a pas réussi à arrêter la crise de la mévente des blés, perdent chaque jour du terrain au profit de leurs ad-

versaires partisans du droit variable, qui, en présence de la faillite, ou tout au moins de l'échec du système de la fixité, demandent avec insistance qu'on expérimente leur doctrine.

Le jour où cette prétention sera admise, l'échelle mobile aura été réhabilitée.

ANNEXE

LA LOI DU 15 AVRIL 1832

ART. 1^{er}. — La prohibition éventuelle à l'entrée des grains et farines prononcée par les lois des 16 juillet 1819 et 4 juillet 1821 est abolie.

ART. 2. — Jusqu'au 1^{er} juillet 1833, les droits d'entrée seront sans distinction de provenance.

1) Pour les grains et farines importés, dans les cas où l'entrée était autorisée par la loi du 4 juillet 1821, les droits fixés par ladite loi.

2) Pour les grains importés, dans le cas où l'entrée n'était pas autorisée par ladite loi, une surtaxe de 1 fr. 50 par hectolitre, pour chaque franc de baisse dans le prix des grains indigènes, constaté par les mercuriales des marchés régulateurs.

3) Pour les farines importées, dans les cas où l'entrée n'en était pas autorisée par ladite loi, une surtaxe par quintal métrique, triple de celle qui sera perçue par hectolitre de grains.

ART. 3. — Les droits d'entrée des grains d'espèce inférieure et de leurs farines seront fixés d'après les droits à prélever sur le blé-froment et sa farine dans la proportion suivante :

Froment	Sur les grains par hectolitre	Sur les farines par quintal métrique
Froment	1 fr. 00	1 fr. 00
Seigle	0 60	0 65
Maïs	0 55	0 60
Orge	0 50	0 60
Sarrasin	0 40	0 50
Avoine	0 35	0 55

ART. 4. — La surtaxe sur les importations par navires étrangers est réduite pour tous les cas à 1 fr. 25 par hectolitre.

La surtaxe sur les grains et farines arrivant par navires étrangers cessera d'être perçue quand le prix moyen du froment s'élèvera à plus de 28 francs dans la 1^{re} classe; 26 francs de la 2^e; 24 francs de la 3^e; 22 francs la 4^e.

ART. 5. — La surtaxe imposée sur les importations par terre, par la loi des douanes, est abolie pour l'importation des grains et farines.

ART. 6. — L'article 2 et l'article 4 de la loi du 20 Octobre 1830 sont remis en vigueur (1).

(1) Les deux articles de la loi du 20 octobre 1830 remis en vigueur par la loi du 15 avril 1832 sont ainsi conçus :

Article 2 de la loi du 20 octobre 1830

« Le prix légal régulateur des grains pour la 1^{re} classe (frontière du midi depuis le département du Var jusqu'à celui des

Les tarifs établis ou maintenus par la présente loi seront révisés dans la session qui suivra la récolte de 1832. .

ART. 7. — La prohibition éventuelle à la sortie des grains et farines, établie par les lois des 16 juillet 1819 et 4 juillet 1821 est abolie. Les droits de sortie seront fixés conformément au tableau A ci-annexé, pour le blé-froment, l'épeautre, le méteil et pour les farines de ces grains.

Les droits de sortie des grains inférieurs et de leurs farines seront fixés d'après les droits à prélever sur le blé-froment et sa farine, dans les proportions suivantes :

Froment	Sur les grains par hectolitre	Sur les farines par quintal métrique
Froment	1 fr. 00	1 fr. 00
Seigle	0 60	0 65
Maïs	0 55	0 60
Orge	0 50	0 60
Sarrasin	0 40	0 50
Avoine.	0 35	0 55

Pyrénées-Orientales inclusivement, sera formé du prix moyen des mercuriales des marchés de Marseille, Toulouse, Gray et Lyon. »

Article 4 de la loi du 20 octobre 1830

« La loi du 15 juin 1825, qui a substitué l'entrepôt réel à l'entrepôt fictif pour les grains étrangers, est abrogée. »

ART. 8. — Le riz payera par 100 kilogs à l'entrée :

Par navires français : Des ports du premier

embarquement des pays hors d'Europe 2 fr. 50

D'Europe 4 fr. 00

Des entrepôts ou du Piémont en droiture

par terre 6 fr. 00

Par navires étrangers et par terre 9 fr. 00

La sortie aura toujours lieu au droit fixe de 0 fr. 25
les 100 kilogs.

Tableau A fixant les droits de sortie

		Le prix de l'hectol. étant				Sorties Droits
		1 ^{er} cl.	2 ^{es} cl.	3 ^{es} cl.	4 ^{es} cl.	
Grains	{ par chaque franc de hausse, en sus du droit.					2 ^{fr} ,00
	{ au-dessus de	26	24	22	20	l'hectol. 4 ^{fr} ,00
	{ au-dessus de	25	23	21	19	— 2 ^{fr} ,00
	{ à partir et au-dessus de	25	23	21	19	— 0 ^{fr} ,25
Farines	{ par chaque franc de hausse en sus du droit					4 ^{fr} ,00
	{ au-dessus de	26	24	22	20	100 kil. 8 ^{fr} ,00
	{ au-dessus de	25	23	21	19	— 4 ^{fr} ,00
	{ à partir et au-dessus de	25	23	21	19	— 0 ^{fr} ,50

Tableau B

La loi du 11 janvier 1851, relative au régime commercial de l'Algérie, a rangé nos provinces africaines dans la première classe.

En combinant la loi du 16 juillet 1819 avec les lois de 1832, 1833 et 1851, on a le tableau B, qui classe nos *départements frontières* en 4 classes, subdivisées en 8 sections.

1 ^{re} Classe	Sect. unique	{ Algérie, Aude, Bouch.-du-Rhône, Corse, Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales, Var.
2 ^e Classe	1^{re} Section 2^e Section	{ Ariège, Gironde, Hte-Garonne, Landes, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées. { Ain, Basses-Alpes, Htes-Alpes, Doubs, Isère, Jura.
3 ^e Classe	1^{re} Section 2^e Section 3^e Section	. Bas-Rhin, Haut-Rhin. { Calvados, Eure, Nord, Pas-de-Calais, Seine-Inférieure, Somme. . Charente-Inf., Loire-Inf., Vendée.
4 ^e Classe	1^{re} Section 2^e Section	. Aisne, Ardennes, Meuse, Moselle. { Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Manche, Morbihan.

Tableau C

Le tableau C détermine la date à laquelle l'application des droits est possible, cette date variant dans

chaque département, selon la distance qui le sépare de Paris.

Tableau D. — Les marchés régulateurs

1 ^{re} classe, section unique.	Toulouse, Gray, Lyon Marseille.
2 ^e classe { 1 ^{re} section	. Marans, Bordeaux, Toulouse.
2 ^e classe { 2 ^e section	. Gray, Saint-Laurent, Grand Lemps.
3 ^e classe { 1 ^{re} section	. Mulhouse, Strasbourg.
3 ^e classe { 2 ^e section	. Bergues, Arras, Roye, Soissons, Paris, Rouen.
3 ^e classe { 3 ^e section	. Saumur, Nantes, Marans.
4 ^e classe { 1 ^{re} section	. Metz, Verdun, Charleville, Soissons.
4 ^e classe { 2 ^e section	. Saint-Lô, Paimpol, Quimper, Hennebon, Nantes.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. SOUCHON.

Vu :

Par le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	1
INTRODUCTION HISTORIQUE	7
CHAPITRE PREMIER. — L'échelle mobile et ses transformations jusqu'en 1861, étude législative	23
§ 1. — Etablissement de l'échelle mobile. Ses causes.	23
§ 2. — La loi de 1819	30
§ 3. — La loi de 1821	39
§ 4. — La loi de 1832	46
§ 5. — 1833-1847	64
§ 6. — 1848-1861. La loi du 15 juin 1861	72
CHAPITRE II. — L'échelle mobile, étude critique . .	92
§ 1. — Le système. Son principe. Son but	93
§ 2. — Les résultats du système	98
§ 3. — Les défauts du système.	103
I. — Défauts inhérents à l'existence même du système	103
I. — L'aléa	103
II. — Les mercuriales et les tarifs	114
II. — Défauts dans l'application du système . .	117
I. — Les classes et les sections	118
II. — Les marchés régulateurs	121
III. — La solidarité entre le blé et les autres grains.	125
§ 4. — La préparation de la loi de 1861	126

	PAGES
CHAPITRE III. — Les effets de la loi de 1861	138
CHAPITRE IV. — Le retour à la protection. — Le droit fixe. — Le droit gradué	153
CONCLUSION	172
ANNEXE.	179

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie BUSSIÈRE

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE SCIENTIFIQUE ET LITTÉRAIRE, BUSSIÈRE
